Sentenza n.

48/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati

Leonardo Venturini Presidente

Marco Scognamiglio Primo referendario relatore

Annalaura Leoni Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 63296 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

- Monica Piovi, c.f. PVIMNC63H61E296V, nata il 21 giugno 1963 in Incisa Val d'Arno (FI) e ivi residente alla via Filippo Turati n. 15, rappresentata e difesa dall'Avv. Gaetano Viciconte, presso cui è elettivamente domiciliata, gaetano.viciconte@firenze.pecavvocati.it;

- Daniele Testi, c.f. TSTDNL66L07E202G, nato a Grosseto il 7 luglio 1966 e residente in Follonica (GR), in via Monte Rosa n. 6, rappresentato e difeso dall'Avv. Gaetano Viciconte, presso cui è elettivamente domiciliato, gaetano.viciconte@firenze.pecavvocati.it;

- Enrico Poli, c.f. PLONRC66H28D612B, nato a Firenze il 28 giugno 1966 e residente in Bagno a Ripoli (FI), via di Picille n. 55, rappresentato e difeso dall'Avv. Giovanni Taddei Elmi, presso cui è elettivamente domiciliato, giovanni.taddeielmi@firenze.pecavvocati.it;

ESAMINATI gli atti e documenti del giudizio;

UDITI nella pubblica udienza del 9 aprile 2026, con l'assistenza del Segretario Simonetta Agostini: il relatore Primo Referendario Marco Scognamiglio, il Sostituto Procuratore Generale Massimo Lupi, l'Avv. Viciconte per i convenuti Piovi e Testi e l'Avv. Taddei per il convenuto Poli.

Ritenuto in

FATTO

1. La Procura regionale ha convenuto in giudizio tre dirigenti di ESTAR, ente pubblico regionale che funge da supporto tecnico-amministrativo e da centrale di committenza per le aziende del Sistema sanitario regionale:

- la dott.ssa Monica Piovi (all'epoca Direttore Generale di ESTAR),
- il dott. Daniele Testi (Direttore Amministrativo di ESTAR),
- il dott. Enrico Poli (Direttore del Dipartimento Farmaceutica e Logistica di ESTAR).

La richiesta è di condannare i convenuti al pagamento, in favore di ESTAR, della somma di 540.000,00 euro da suddividersi in parti uguali tra loro (o secondo diversa ripartizione stabilita dal Collegio), oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.

1.1. L'azione si fonda sull'ipotesi di un danno erariale derivante dall'acquisto di una fornitura di 20.000 test diagnostici Covid denominati "Isopollo". Tali test, provenienti dalla Corea tramite l'intermediazione di una società svizzera, sarebbero stati – secondo la

ricostruzione dell'accusa – non richiesti, né urgenti, né necessari. La fornitura sarebbe stata caratterizzata da una grave non conformità e da un costo eccessivo; sarebbe inoltre rimasta nei magazzini di ESTAR per due mesi e mezzo, per essere poi distribuita alle strutture sanitarie regionali a pochi mesi dalla scadenza, nonostante queste non l'avessero richiesta e l'avessero giudicata inidonea e inutilizzabile per l'attività diagnostica.

1.1.1. Il procedimento trae origine da una segnalazione anonima, pervenuta l'8 febbraio 2021 e acquisita l'11 febbraio 2021, corredata da alcuni documenti. La segnalazione evidenziava che, nel luglio 2020, i laboratori pubblici toscani avevano ricevuto – senza averli richiesti e giudicandoli inutilizzabili – 20.000 kit diagnostici Isopollo, dal costo triplo rispetto ai test normalmente in uso. A seguito di ciò, la Procura contabile ha delegato le indagini ai Carabinieri NAS di Firenze, i quali hanno depositato una prima annotazione nel luglio 2021, una relazione integrativa nell'ottobre 2021 e un'ulteriore annotazione nel febbraio 2025.

1.1.2. Secondo quanto emerso in fase istruttoria, durante il primo lockdown, la Regione Toscana istituì l'Unità di crisi regionale per Coronavirus. Di essa facevano parte, oltre agli esponenti politici regionali (Presidente della Giunta, Assessore competente e Capo di gabinetto), i Direttori Generali delle Aziende sanitarie regionali e Monica Piovi, nominata Direttore Generale di ESTAR con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 18 del 30 gennaio 2018.

In tale contesto, a ESTAR venne specificamente affidato il compito di

acquistare i dispositivi di protezione individuale (mascherine), anche subentrando in forniture già acquisite dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze.

1.1.3. Dalla documentazione in atti risultano i seguenti passaggi:

- il 27 febbraio 2020, il Presidente della Regione Toscana comunicò a Monica Piovi l'intenzione di avvalersi di ESTAR per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuale, dando priorità a tali ordini;
- il 23 marzo 2020, Monica Piovi adottò la delibera n. 115, autorizzando Daniele Testi (direttore amministrativo) a sottoscrivere un protocollo d'intesa con Regione Toscana e Fondazione CR Firenze per l'approvvigionamento urgente di materiale medico-sanitario (mascherine, tute, ventilatori), nonché l'atto di subentro di ESTAR in un contratto di fornitura di mascherine già stipulato dalla Fondazione;
- il 24 marzo 2020, Daniele Testi sottoscrisse il suddetto protocollo d'intesa e l'atto di subentro nel contratto di fornitura di mascherine chirurgiche e protettive.

1.2. Secondo la tesi della Procura, tali protocolli e atti di subentro riguardavano esclusivamente i dispositivi di protezione, le tute e i ventilatori.

Tuttavia, tra il 21 marzo e il 21 aprile 2020, i dirigenti Piovi, Testi e Poli avrebbero contrattato e ricevuto (dall'intermediario Arivine) i 20.000 test diagnostici Isopollo. Lo fecero – secondo l'accusa – senza interpellare preventivamente le aziende e i laboratori sanitari regionali per verificarne l'effettivo bisogno, e il 7 maggio 2020 procedettero al

pagamento di 540.000,00 euro alla Fondazione CR Firenze (che aveva originariamente anticipato il corrispettivo).

1.3. L'atto di citazione sviluppa la tesi accusatoria sostenendo che i test Isopollo:

- furono acquistati a un prezzo quasi triplo rispetto a quello dei test Covid normalmente reperibili sul mercato, dei quali non risultava alcuna carenza al momento della fornitura;
- non sarebbero mai stati richiesti dai laboratori destinatari;
- presentavano una grave non conformità dovuta al ridotto termine di scadenza (sei mesi dalla data di produzione, a fronte dei dodici mesi del campione valutato);
- avevano problematiche tecniche di gestione e utilizzo, assenti nei test normalmente disponibili;
- vennero distribuiti da ESTAR alle aziende sanitarie (che non li avevano richiesti) solo due mesi e mezzo dopo la consegna e a soli ottanta giorni dalla scadenza;
- furono assegnati anche a laboratori che, all'epoca, non svolgevano più attività diagnostica.

1.4. La Procura contesta, dunque, la condotta illecita ai tre dirigenti, per aver acquisito una fornitura non necessaria, non richiesta, più costosa e con gravi non conformità. In particolare, si sostiene che Piovi, Testi e Poli contrattarono e ricevettero i 20.000 test senza interpellare preventivamente le aziende e i laboratori, procedendo poi al pagamento del 7 maggio 2020. Tale condotta costituirebbe, per l'accusa, una grave violazione della normativa sui contratti pubblici,

che impone alla stazione appaltante o alla centrale di committenza di verificare la conformità delle forniture prima del pagamento. La Procura rileva inoltre che la fornitura fu accettata e pagata senza contestazioni, nonostante l'assenza di ordini formalizzati dalle aziende sanitarie e di richieste di approvvigionamento urgente. I tre dirigenti, secondo la Procura, non verificarono neppure l'effettiva utilizzabilità tecnica dei kit per le attività diagnostiche Covid delle aziende e dei laboratori regionali.

Tali omissioni configurerebbero violazioni della normativa regionale che disciplina le competenze di ESTAR come centrale di committenza, nonché degli artt. 37 e ss. del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) e della l.r. n. 40/2005, modificata dalla l.r. n. 26/2014, che prescrivono l'attivazione di ESTAR solo a fronte di specifiche richieste degli enti sanitari destinatari, in base al loro concreto fabbisogno e alle valutazioni tecniche sull'utile impiego delle forniture. La Procura sottolinea che anche la normativa d'emergenza per la pandemia, pur derogando alle procedure a evidenza pubblica, non ha mai eliminato la necessità di rispondere a un concreto fabbisogno delle aziende del SSR.

1.5. Quanto ai singoli ruoli:

- Monica Piovi avrebbe avuto un ruolo centrale nella gestione della fornitura. Destinataria di comunicazioni interne (21 marzo, 29 marzo e, in particolare, 22 aprile 2020) che evidenziavano criticità, tra cui la scadenza a sei mesi, non avrebbe correttamente contestato la fornitura né rifiutato il pagamento. In sede istruttoria, la convenuta avrebbe

giustificato l'attesa di due mesi e mezzo per la distribuzione dei kit affermando che ESTAR non sapeva come procedere e voleva condividere il percorso con le direzioni aziendali, il che – secondo l'accusa – confermerebbe la mancata condivisione preventiva.

- Daniele Testi avrebbe concorso con gli altri alla gestione e al pagamento della fornitura senza la preventiva verifica del fabbisogno. Fu destinatario diretto di documentazione rilevante, tra cui l'e-mail del 22 aprile 2020 con cui Poli segnalava le criticità (scadenza al 26 settembre 2020 e assenza di ordine formale), senza tuttavia contestare la fornitura o rifiutare il pagamento. Infine, sottoscrisse l'accordo di subentro del 6 maggio 2020 con la Fondazione, senza l'autorizzazione del direttore generale, a differenza di quanto avvenuto per i precedenti accordi.

- Enrico Poli è indicato come colui che, tramite e-mail del 21 marzo 2020, avviò la manifestazione di interesse per i kit Isopollo. Successivamente, con la valutazione tecnica del 29 marzo 2020, evidenziò criticità sui kit campione, ma ciò non impedì l'acquisizione e il pagamento della fornitura.

1.6. Da queste condotte, secondo la Procura, discende il danno erariale pari all'intero importo di euro 540.000,00 pagato da ESTAR il 7 maggio 2020 per la fornitura dei 20.000 kit Isopollo.

2. I convenuti Monica Piovi e Daniele Testi si sono ritualmente costituiti in giudizio mediante unico difensore, formulando in via principale istanza di integrale rigetto delle pretese attoree e, in subordine, domanda di contenimento dell'eventuale pronuncia di

condanna.

2.1. La difesa articola una ricostruzione dei fatti ancorata al peculiare contesto emergenziale in cui la vicenda si è svolta, collocato nella fase iniziale della pandemia da Covid-19; così intende dimostrare la piena legittimità, razionalità e necessità delle condotte contestate, alla luce delle circostanze eccezionali del contesto pandemico e del quadro normativo emergenziale.

In tale cornice, viene preliminarmente richiamato il quadro normativo emergenziale che legittimava il ricorso a procedure derogatorie rispetto agli ordinari meccanismi di evidenza pubblica. In particolare, si evidenzia la comunicazione della Commissione europea del 1° aprile 2020, che consentiva agli enti pubblici di procedere mediante affidamenti diretti in ragione dell'urgenza, nonché il Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 27 febbraio 2020, con cui la Regione Toscana veniva designata quale Soggetto Attuatore, attribuendo al Presidente della Giunta i relativi poteri. In pari data, quest'ultimo manifestava formalmente la volontà di avvalersi di ESTAR quale struttura operativa per l'approvvigionamento dei dispositivi, imponendo la priorità assoluta agli ordini connessi all'emergenza.

La difesa dei due convenuti evidenzia poi quanto segue:

- la scelta di approvvigionamento si inseriva nel protocollo operativo tra Regione, ESTAR e Fondazione e nella logica della gestione accentrata dell'emergenza: la Procura, dunque, non dimostrerebbe che l'operazione fosse eccentrica rispetto ai compiti emergenziali di ESTAR;

- in ordine alla necessità della fornitura, contesta l'assunto secondo cui sarebbe stata indispensabile una preventiva richiesta da parte delle singole Aziende sanitarie, evidenziando che, in regime emergenziale, anche le decisioni relative ai test diagnostici erano centralizzate e assunte da ESTAR in coordinamento con i referenti scientifici regionali, sulla base di parametri oggettivi quali la capacità operativa dei laboratori, la disponibilità di macchinari e le risorse umane;
- con specifico riguardo al mercato dei test diagnostici, già a partire dal 27 febbraio 2020 si sarebbe registrata una grave difficoltà di reperimento dei prodotti: a riprova di tale situazione, viene richiamata la necessità per ESTAR di recarsi fisicamente presso fornitori, quali Arrow Diagnostics, per assicurarsi le forniture, mediante ripetuti spostamenti tra aprile e novembre 2020;
- con riferimento al profilo della conformità dei prodotti, e in particolare alla ridotta scadenza dei kit Isopollo, vengono richiamati dati statistici attestanti come, nel periodo marzo-luglio 2020, la grande maggioranza dei dispositivi accettati presentasse una validità inferiore all'anno;
- quanto al prezzo di acquisto, sono prodotte analisi comparative volte a dimostrare la congruità economica dell'operazione; il costo unitario dei kit Isopollo risulta inferiore rispetto ad altri prodotti analoghi acquisiti nello stesso periodo e sostanzialmente in linea con le medie di mercato, tenuto conto anche dei costi accessori; viene inoltre contestata la comparazione con prodotti apparentemente più

economici, evidenziando l'eterogeneità delle caratteristiche tecniche e dei costi complessivi;

- in relazione alla distribuzione dei kit, il processo organizzativo successivo alla consegna evidenzierebbe le difficoltà operative connesse alla necessità di formazione del personale e alla complessità logistica; ESTAR avrebbe più volte sollecitato indicazioni alla Task force regionale circa la destinazione dei dispositivi, senza ottenere tempestive risposte formalizzate; solo a fine giugno veniva elaborato un piano di ripartizione, trasmesso alle Aziende sanitarie nel mese di luglio; la circostanza che al momento della distribuzione residuasse un periodo limitato di validità dei test viene ridimensionata alla luce dei volumi di utilizzo giornaliero, ritenuti ampiamente sufficienti a garantire l'impiego dei kit entro i termini; inoltre, l'acquisto viene giustificato anche in funzione preventiva rispetto alla prevedibile recrudescenza della pandemia nella cosiddetta "seconda ondata", sulla base delle proiezioni epidemiologiche disponibili all'epoca;

- i costi dei kit furono successivamente imputati alle Aziende sanitarie destinatarie, come attestato dalla documentazione contabile prodotta.

2.2. La difesa richiama inoltre l'art. 21, co. 2, del D.L. n. 76/2020 (convertito in L. n. 120/2020), che, per le condotte poste in essere nel periodo dal 16 luglio 2020 al 31 dicembre 2025, limita la responsabilità erariale ai soli casi di dolo. Sebbene l'acquisto sia stato formalizzato poco prima della finestra temporale, la giurisprudenza contabile e la Corte costituzionale (sent. n. 132/2024) avrebbero chiarito che il "clima

di incertezza e urgenza" tipico del periodo 2020-2021 dovrebbe informare il giudizio sulla gravità della colpa anche per le condotte immediatamente precedenti o contestuali all'esplosione della pandemia.

2.3. Invoca poi l'immediata applicazione della legge n. 1/2026, entrata in vigore il 22 gennaio 2026, trattandosi di giudizio pendente. In forza dell'art. 6 della novella, troverebbe applicazione la nuova definizione di colpa grave di cui all'art. 1, co. 1, della legge n. 20/1994, che richiede, ai fini della configurabilità della responsabilità, la violazione manifesta delle norme applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione o la negazione di un fatto incontrastabilmente escluso o provato dagli atti, tenendo conto del grado di chiarezza e precisione delle norme violate e dell'inescusabilità dell'inosservanza.

2.4. In via gradata, la difesa invoca l'applicazione dell'art. 1, co. 1-bis, della legge n. 20/1994 (novellato), che impone di tenere conto, nella quantificazione del danno, dell'eventuale concorso dell'Amministrazione danneggiata.

2.5. In ulteriore subordine, chiede che, nell'eventualità di un accertamento di responsabilità, si applichi il novellato art. 1, co. 1-octies, della legge n. 20/1994, il quale stabilisce che, in assenza di dolo o di illecito arricchimento, la condanna non può superare il 30 per cento del pregiudizio accertato.

3. Anche il convenuto Enrico Poli si è regolarmente costituito in giudizio, articolando le seguenti domande:

- in via preliminare, autorizzare la chiamata in causa di Arch.

Insurance (EU) DAC con sede in Dublino (Irlanda) e rappresentanza generale in Italia con sede in Milano e di DUAL Italia S.p.a., quale mandataria per la sottoscrizione di rischi assicurativi, assumendo ogni conseguente determinazione e in particolare fissando una nuova udienza per la comparizione della Compagnia nonché un termine per la notifica dell'atto di chiamata nei suoi confronti;

- nel merito, di respingere le domande proposte dalla Procura con l'atto di citazione introduttivo del presente giudizio, in quanto prescritte e comunque infondate in fatto e in diritto per le ragioni esposte nel presente atto;
- in subordine, di ridurre la sua quota di addebito nella misura minima e comunque non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato.

3.1. Quanto alla sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità, la difesa del convenuto articola le seguenti deduzioni ed eccezioni.

3.1.1. Premette che i fatti si svolgono nei primi mesi della pandemia da Covid-19 (marzo-aprile 2020), in un contesto di assoluta emergenza.

Il dott. Poli, all'epoca dei fatti, rivestiva la carica di Direttore del Dipartimento Farmaceutica e Logistica di ESTAR. Tale Dipartimento, secondo il Regolamento Generale di Organizzazione di ESTAR, aveva competenza esclusivamente in ordine alla fornitura alle Aziende sanitarie regionali dei prodotti già acquistati, non già in ordine all'acquisizione degli stessi dai fornitori (attività riservata al diverso

Dipartimento Acquisizione Beni e Servizi e, nel periodo emergenziale, direttamente al Direttore Generale e al Direttore Amministrativo).

Il ruolo del convenuto, pertanto, sarebbe stato limitato alla gestione del magazzino e alla distribuzione dei beni a valle degli acquisti decisi dai vertici, senza poteri di decisione in ordine all'acquisto, alla negoziazione del prezzo, alla determinazione delle quantità, alla scelta del fornitore, all'accettazione o al rifiuto della fornitura, né al pagamento delle fatture.

3.1.2. Eccepisce l'intervenuta prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento, ai sensi dell'art. 1, comma 2, L. n. 20/1994 (nel testo novellato dalla L. n. 1/2026), secondo cui la prescrizione decorre dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dalla sua conoscenza.

Nel caso di specie, il preteso coinvolgimento del dott. Poli si sarebbe perfezionato entro il 22 aprile 2020 (data di consegna e accettazione della fornitura da parte della Piovi). L'invito a dedurre è stato notificato il 30 aprile 2025, oltre il termine quinquennale. La data del pagamento (7 maggio 2020) sarebbe irrilevante nei confronti del dott. Poli, che non ha disposto il pagamento né vi ha partecipato.

3.1.3. Richiama l'art. 11, co. 3, D.L. n. 14/2020, l'art. 5-quater, co. 3, D.L. n. 18/2020 e l'art. 21, co. 2, D.L. n. 76/2020, i quali, per i contratti di acquisto di dispositivi di protezione individuali e medicali necessari per fronteggiare l'emergenza Covid-19, limitano la responsabilità contabile ai soli casi di dolo.

Si sostiene che la normativa emergenziale trovi applicazione anche

agli acquisti effettuati dai “soggetti attuatori” della Protezione Civile, tra i quali rientra ESTAR per tramite della Presidenza della Regione Toscana.

La difesa contesta, quindi, l’interpretazione della Procura secondo cui le norme emergenziali si applicherebbero solo ai DPI e non ai test diagnostici, richiamando il tenore letterale dell’art. 5-quater D.L. n. 18/2020 (“dispositivi di protezione individuale e medicali”) e la generica previsione di “ogni altro atto conseguente alla urgente necessità di far fronte all’emergenza”.

3.1.4. Contesta altresì gli altri assunti da cui muove l’atto di citazione:

- quanto alla necessità dei prodotti, nel marzo 2020 vi sarebbe stata grande preoccupazione per la carenza di kit diagnostici; i magazzini ESTAR erano costantemente privi di giacenza; il fornitore abituale (Arrow) comunicava difficoltà di approvvigionamento; l’acquisto a scorta rispondeva a criteri di prudente gestione in vista di un’evoluzione imprevedibile della pandemia;
- quanto all’assenza di ordini preventivi, la decisione di acquisto fu assunta dalla Task force regionale, cui partecipavano i Direttori delle Aziende sanitarie; era prassi di ESTAR acquistare prodotti ad alta rotazione anche in assenza di specifici ordini, per anticipare le esigenze e garantire continuità di fornitura; attendere gli ordini avrebbe comportato ritardi inaccettabili;
- il prezzo di 27 euro per kit non era abnorme nel contesto del mercato internazionale dell’epoca; ESTAR acquistò test diagnostici anche a prezzi superiori (Cepheid a 35,20 euro, Menarini a 35,00

euro);

- quanto alla consapevolezza della inutilizzabilità, il dott. Poli si sarebbe diligentemente attivato per ottenere una valutazione scientifica dal Prof. Rossolini, che non aveva escluso l'utilizzabilità dei kit; anzi, la valutazione del 29 marzo 2020 evidenziava anche punti a favore dell'acquisto; le successive valutazioni delle aziende sanitarie non possono retroagire per giudicare la condotta tenuta in marzo-aprile 2020;

- la difesa evidenzia inoltre che l'attesa di due mesi e mezzo prima della distribuzione non è dipesa dal dott. Poli, che ha ripetutamente sollecitato i vertici e la Task force regionale per ottenere istruzioni. Una volta ricevuta la comunicazione dell'8 luglio 2020 dalla dott.ssa Piovi, il dott. Poli ha provveduto alla distribuzione il giorno successivo, senza alcun ritardo. La scelta dei destinatari è stata effettuata dalla dott.ssa Piovi "come da accordi con la Direzione Regionale e le Direzioni Aziendali".

3.1.5. Richiama la nuova definizione di colpa grave introdotta dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, secondo cui "costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento".

Nel caso di specie, non sussisterebbe alcuna violazione manifesta di norme di diritto (tutte derogate dalla legislazione emergenziale), né

alcun travisamento del fatto (il dott. Poli ha rappresentato tempestivamente e correttamente tutte le criticità). La condotta materiale del dott. Poli, anche ove si volesse qualificare come negligente, non integrerebbe i presupposti tipizzati della colpa grave.

3.2. Quanto al nesso causale, sostiene che la condotta del dott. Poli sarebbe stata del tutto ininfluente rispetto alla produzione del danno. Il danno si sarebbe evitato solo se la Direzione Generale e la Direzione Amministrativa, che avevano il potere di farlo, avessero contestato la fornitura e rifiutato il pagamento. Il dott. Poli, segnalando le anomalie con la mail del 22 aprile 2020, avrebbe posto in essere l'antecedente logico necessario affinché i vertici potessero agire; il loro mancato intervento costituirebbe la causa esclusiva del danno, recidendo ogni nesso con la condotta del Poli.

3.3. Contesta infine la sussistenza stessa del danno, evidenziando che i kit diagnostici sono stati interamente pagati dalle Aziende Sanitarie destinatarie, come risulta dai report contabili prodotti. ESTAR ha recuperato per intero il corrispettivo pagato, sicché alcun depauperamento patrimoniale si è verificato in capo all'ente.

3.4. In via subordinata, la difesa chiede comunque l'applicazione del limite legale all'addebito di cui all'art. 1, comma 1-octies, L. n. 20/1994 (introdotto dalla L. n. 1/2026), che prevede che, in assenza di dolo o di illecito arricchimento, la condanna non può superare il 30 per cento del pregiudizio accertato.

4. All'udienza di discussione, le parti hanno tutte insistito per le conclusioni già rassegnate.

4.1. Il Pubblico Ministero ha chiesto l'accoglimento delle conclusioni dell'atto di citazione, indicando il criterio del 30 per cento per la determinazione del danno.

4.1.1. In relazione alla chiamata in causa dell'assicurazione, quale litisconsorte necessario, il Pubblico Ministero ha rappresentato che la norma invocata è stata sospesa ex art. 1, comma 19 quinquies, d.l. n. 200/2025 (conv. in l. n. 26/2026) fino al 31 dicembre 2026.

4.1.2. Quanto all'eccezione di prescrizione, il PM l'ha ritenuta infondata, poiché l'evento dannoso sarebbe coinciso con l'effettivo depauperamento del patrimonio pubblico, verificatosi il 7 maggio 2020 a seguito del pagamento effettuato da ESTAR, rispetto al quale l'azione della Procura è stata tempestiva. Sempre a tale proposito, il PM ha chiarito di contestare, comunque, ai convenuti anche il comportamento successivo all'acquisto dei dispositivi, trattenuti a lungo in magazzino e distribuiti solo quando i contagi erano prossimi allo zero; ha richiamato inoltre la giurisprudenza erariale che ha riconosciuto la sospensione della perseguibilità degli illeciti per 176 giorni (dall'8 marzo al 31 agosto 2020), ai sensi dell'art. 85 d.l. n. 18/2020. Ha inoltre affrontato il tema dell'esclusione della responsabilità per colpa grave (art. 11 d.l. n. 14/2020, art. 5 quater d.l. n. 18/2020 e c.d. scudo erariale di cui all'art. 21 l. n. 77/2020), sostenendo che tali norme vanno interpretate restrittivamente, anche alla luce della sentenza n. 104/2024 della Sezione giurisdizionale per la Toscana.

4.1.3. Il PM ha precisato che la disciplina emergenziale si

applicherebbe solo ai DPI e non ai kit diagnostici, e che l'art. 21 l. n. 76/2020 non era ancora in vigore all'epoca dei fatti (marzo-luglio 2020), né può trovare applicazione retroattiva per condotte omissive.

4.1.4. Quanto alla condotta dei convenuti, ha rilevato che non è stata provata l'esigenza impellente di acquisire i test Isopollo, che ESTAR li ha trattenuti per mesi, distribuendoli solo in prossimità della scadenza, e che l'operazione ha avvantaggiato la Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze, ente privato, a discapito dell'erario. Ha inoltre contestato l'assenza di indicazioni scritte dalla Task Force regionale, rilevando che il processo decisionale si sarebbe dovuto documentare.

4.1.5. Il PM ha infine sostenuto l'applicabilità del Codice dei contratti in luogo della c.d. legge Foti.

4.2. L'avv. Viciconte, difensore di Piovi e Testi, ha collocato il giudizio nel contesto nazionale di gestione dell'emergenza COVID, richiamando la comunicazione della Commissione europea del 1° aprile 2020, che autorizzava forme di contatto diretto con i fornitori.

4.2.1. Ha sostenuto che l'urgenza di approvvigionamento era reale e che la distribuzione dei test avvenne nel luglio 2020, quando essi erano ancora idonei.

4.2.2. Quanto all'elemento soggettivo, ha invocato lo scudo erariale, rilevando che la norma, sebbene entrata in vigore nel luglio 2020, dovrebbe trovare applicazione anche ai fatti precedenti in virtù di una "interpretazione costituzionalmente orientata", chiedendo in subordine che si sollevi questione di legittimità costituzionale.

4.2.3. Ha escluso la responsabilità anche ai sensi del Codice dei

contratti e affermato che la l. n. 1/2026 escluderebbe ogni responsabilità, per mancanza di violazione manifesta o travisamento dei fatti. Ha quindi concluso chiedendo il rigetto delle domande.

4.3. L'avv. Taddei, per il convenuto Poli, ha sostenuto che i d.l. n. 14/2020 e n. 18/2020, in vigore all'epoca, limitavano la responsabilità ai soli casi di dolo.

4.3.1. Ha precisato che il dott. Poli, in qualità di Direttore del magazzino ESTAR, non aveva competenze chimico-farmaceutiche né poteri decisionali, essendo stato convocato alla Task Force solo per le sue conoscenze linguistiche e per le disponibilità di magazzino.

4.3.2. Ha evidenziato che Poli segnalò tempestivamente la scadenza dei test e la mancata conformità della fornitura e che la distribuzione era di competenza della Task Force. Ha quindi concluso negando ogni sua responsabilità.

Considerato in

DIRITTO

1. La Procura regionale ha convenuto in giudizio i signori Monica Piovi, Daniele Testi ed Enrico Poli, rispettivamente all'epoca Direttore Generale, Direttore Amministrativo e Direttore del Dipartimento Farmaceutica e Logistica di ESTAR, al fine di sentirli condannare, in solido o nella diversa misura ritenuta di giustizia, al pagamento in favore dell'ente della somma di 540.000,00 euro oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.

1.1. L'azione si fonda sull'assunto che i predetti dirigenti, in violazione dei doveri inerenti alle rispettive funzioni e della normativa

in materia di contratti pubblici, abbiano cagionato all'Amministrazione un danno erariale pari all'intero esborso sostenuto per l'acquisizione di 20.000 test diagnostici Covid denominati "Isopollo", fornitura – secondo la prospettazione attorea – non necessaria, non richiesta, gravemente non conforme e caratterizzata da un prezzo eccessivo.

1.2. I convenuti, costituitisi ritualmente, hanno eccepito, in via principale, l'infondatezza della pretesa attorea, sostenendo la legittimità e la razionalità delle condotte poste in essere nel peculiare contesto emergenziale derivante dalla pandemia da SARS-CoV-2. Hanno, altresì, sollevato eccezioni preliminari (prescrizione, necessità di chiamata in causa della compagnia assicurativa) e invocato, nel merito, l'applicazione della disciplina derogatoria di cui ai decreti-legge emergenziali nonché dei novellati parametri di cui alla legge 7 gennaio 2026, n. 1, che hanno riformulato il concetto di "colpa grave" e i limiti della condanna.

2. Deve innanzitutto disporsi il rigetto della domanda formulata dal convenuto Poli, volta ad ottenere l'autorizzazione alla chiamata in causa di Arch. Insurance (EU) DAC e di DUAL Italia S.p.a., quali imprese assicuratrici, ai sensi del novellato art. 1, co. 4-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (disposizione che introduce l'istituto del litisconsorzio necessario dell'assicuratore nei giudizi di responsabilità erariale per colpa grave).

Osserva il Collegio che, sebbene la suddetta norma sia stata introdotta dall'art. 1, co. 1, lett. a), num. 7), della legge n. 1/2026, la stessa – per espressa previsione dell'art. 1, co. 19-quinquies, del decreto-legge 31

dicembre 2025, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2026, n. 26 – ha trovato temporanea sospensione della sua efficacia applicativa, essendo stata rinviata la sua operatività al 1° gennaio 2027. Ne discende, pertanto, che alla data della presente decisione il presupposto processuale del litisconsorzio necessario dell'assicuratore non risulta ancora perfezionato, difettando, allo stato, un obbligo di assicurazione efficace ed esigibile.

3. Non merita accoglimento l'eccezione di prescrizione quinquennale sollevata dal convenuto Poli, secondo cui il fatto dannoso si sarebbe perfezionato con l'accettazione della fornitura in data 22 aprile 2020, ritenendo quindi irrilevante, nei suoi confronti, la successiva data del pagamento (7 maggio 2020).

Al riguardo, deve invece osservarsi come, in materia di responsabilità erariale, il termine prescrizionale decorra non dal momento della condotta commissiva od omissiva, bensì da quello in cui si verifica l'evento dannoso, inteso come l'effettivo e attuale depauperamento del patrimonio pubblico (tra le moltissime: Corte conti, Sez. I App., sentenza 25 novembre 2021, n. 483). Nella fattispecie, il pregiudizio patrimoniale per l'ente ESTAR si è prodotto all'atto dell'esecuzione del pagamento del corrispettivo avvenuta in data 7 maggio 2020. La prescrizione quinquennale, pertanto, deve computarsi a far data da tale ultima scadenza.

Risultano dunque tutti tempestivi gli atti interruttivi della Procura, senza neppure necessità di detrazione del periodo di sospensione, operante ex art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

4. Nel merito, la domanda della Procura è meritevole di accoglimento, con conseguente condanna di tutti e tre i convenuti, sebbene rideterminando l'importo dell'addebito nella misura di 135.000,00 euro per ciascuno di essi – per un totale, quindi, di 405.000,00 euro da riversarsi ad ESTAR - oltre a rivalutazione e interessi.

4.1. Va per primo analizzato il profilo dell'antigiuridicità della condotta, che il Collegio ritiene sussistente nella fattispecie.

4.1.1. Occorre esaminare, al riguardo, le tre norme limitative della responsabilità erariale, entrate in vigore durante il periodo emergenziale, che le difese richiamano per escludere l'addebito di colpa grave in relazione all'acquisto dei kit Isopollo.

4.1.1.1. La prima disposizione invocata è l'art. 11, co. 3, del decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, a norma del quale la responsabilità è circoscritta al solo dolo per gli atti necessari a fronteggiare l'emergenza; testualmente stabilisce: "*In relazione ai contratti relativi all'acquisto dei dispositivi di cui al comma 1, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza […] posto in essere dal Dipartimento della protezione civile e dai soggetti attuatori, non si applica l'articolo 29 del DPCM 22 novembre 2010 […] e tutti tali atti sono altresì sottratti al controllo della Corte dei conti. Per gli stessi atti la responsabilità contabile e amministrativa è comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione. Gli atti […] sono immediatamente e definitivamente*

efficaci, esecutivi ed esecutori, non appena posti in essere". Il richiamato comma 1, a sua volta, dispone: "*Al fine di conseguire la tempestiva acquisizione dei dispositivi di protezione individuale e medicali necessari per fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19 […] il Dipartimento della protezione civile è autorizzato all'apertura di apposito conto corrente bancario per consentire la celere regolazione delle transazioni che richiedono il pagamento immediato o anticipato delle forniture*".

4.1.1.2. Tale disciplina è stata successivamente reiterata dall'art. 5-quater, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "Cura Italia").

4.1.1.3. Da ultimo, viene richiamato l'art. 21, co. 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "Decreto Semplificazioni"). Quest'ultima disposizione, nota come "scudo erariale", è invocata dalle difese al fine di estendere la limitazione della responsabilità alle sole condotte dolose a tutte le attività commissive realizzate durante l'emergenza.

4.1.2. Secondo il parere del Collegio, nessuna delle norme limitative della responsabilità addotte dalle difese, stante la loro natura eccezionale e derogatoria, risulta applicabile alla fattispecie in esame, non ricorrendone i presupposti oggettivi, soggettivi e temporali richiesti.

4.1.2.1. Innanzitutto, i test Isopollo non sono ascrivibili alla categoria dei "dispositivi di protezione individuale", alla quale le disposizioni dei decreti-legge n. 14/2020 e n. 18/2020 circoscrivono la limitazione della responsabilità al solo dolo; trattandosi di norme

eccezionali, esse non sono suscettibili di estensione analogica; peraltro il Protocollo d'intesa tra Regione Toscana, ESTAR e Fondazione CR Firenze menzionava espressamente DPI, ventilatori e respiratori, senza mai includere i test diagnostici, tanto che il primo ordine di subentro di ESTAR, non produttivo di danno contestato, riguardava correttamente soltanto i DPI.

4.1.2.2. In secondo luogo, le disposizioni emergenziali si riferiscono agli atti del Dipartimento della protezione civile e dei soggetti attuatori; orbene, ESTAR non rientra in tale perimetro: sebbene il Presidente della Regione fosse qualificabile come soggetto attuatore, la delega conferita a ESTAR concerneva specificamente l'acquisizione di DPI, e il richiamo alla disapplicazione dell'art. 29 del DPCM 22 novembre 2010 conferma che la norma era concepita per la struttura della Presidenza del Consiglio, non già per enti regionali autonomi quali ESTAR.

4.1.2.3. Ulteriormente, va rilevata l'insussistenza del presupposto dell'urgente necessità di far fronte all'emergenza, posto che le investigazioni hanno dimostrato che i laboratori toscani non versavano in alcuna carenza di test, disponevano di scorte del test Arrow, più economico ed efficace, e non avevano mai richiesto i kit Isopollo; ove fosse effettivamente sussistita un'urgenza tale da giustificare lo scudo legale, non si spiegherebbe perché i test siano rimasti giacenti nei magazzini per due mesi e mezzo dopo il pagamento, per essere distribuiti solo a ridosso della scadenza, circostanza che smentisce il presupposto normativo dell'urgenza.

4.1.2.4. Come affermato dalla giurisprudenza, il comportamento *contra legem* o irrazionale del pubblico agente non può costituire esercizio di una scelta discrezionale insindacabile, pertanto il giudice contabile può e deve verificare in concreto se l'esercizio del potere discrezionale è avvenuto o meno nel rispetto dei limiti posti dall'ordinamento giuridico, quali la razionalità, la logicità delle scelte, il risultato di economicità e di buona amministrazione, la congruità e proporzionalità tra mezzo e fine (Sez. II App., sentenza 27 ottobre 2022, n. 467).

4.1.2.5. Infine, con riferimento al cd. scudo erariale di cui all'art. 21, co. 2, del decreto-legge n. 76/2020, che limita la responsabilità al dolo per le condotte commissive, si osserva che tale norma si applica alle condotte poste in essere a partire dal 16 luglio 2020, mentre il pagamento di 540.000,00 euro, che costituisce il danno definitivo, è avvenuto il 7 maggio 2020, ben prima dell'entrata in vigore dello scudo; pertanto, nessuna protezione legale può essere estesa retroattivamente a copertura di condotte già perfezionatesi in data antecedente.

4.2. Delibati i limiti di applicabilità temporale della menzionata norma scudante, occorre affrontare la questione di legittimità costituzionale al riguardo sollecitata dalla difesa del convenuto Poli, secondo cui lo "scudo erariale" sarebbe irragionevole e violerebbe il principio di eguaglianza, ove non applicato retroattivamente o esteso ai soggetti attuatori regionali.

Ritiene il Collegio che tale questione di legittimità costituzionale non

superi il vaglio della manifesta infondatezza.

4.2.1. Innanzitutto, le norme che limitano la responsabilità hanno natura eccezionale e derogatoria, e in quanto tali non sono suscettibili di estensione analogica; la scelta legislativa di fissare un termine temporale, il 16 luglio 2020, per la loro operatività rientra nella discrezionalità del legislatore, giustificata dal carattere straordinario e provvisorio della misura.

4.2.2. Inoltre, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2024, ha già scrutinato e confermato la legittimità dello scudo erariale, ritenendolo non irragionevole proprio in quanto radicato nella particolarità di uno specifico contesto e limitato a un perimetro temporale e oggettivo ben definito.

4.2.3. Pertanto, il Collegio reputa la questione non superare il vaglio della manifesta infondatezza, poiché la tesi difensiva tenta di trasformare una norma d'eccezione in una regola generale applicabile retroattivamente, operazione che la giurisprudenza costituzionale e contabile esclude categoricamente a tutela delle risorse pubbliche.

4.3. Venendo ora alla valutazione della condotta dei tre convenuti, deve ritenersi integrato l'elemento soggettivo della colpa grave, nei confronti di ciascuno di essi.

Essa si è concretizzata, nella fattispecie, mediante una condotta inescusabilmente superficiale e temeraria, che rasenta la totale noncuranza della tutela delle risorse pubbliche; la ricostruzione fattuale evidenzia alcune scelte procedurali talmente singolari da lasciare quasi l'impressione che si sia finito per assecondare interessi altrui.

4.3.1. La gravità della colpa – che va commisurata non alla generica diligenza del comune cittadino, ma ai doveri di diligenza incombenti in relazione all'incarico svolto dal pubblico funzionario (Sez. Calabria, sent. 3 novembre 2021, n. 259) - emerge innanzitutto dall'acquisto fuori convenzione e dall'arbitrario ampliamento del perimetro: il protocollo del 24 marzo 2020 tra Regione, ESTAR e Fondazione CR Firenze era tassativamente limitato all'acquisto di DPI, tute e ventilatori, mentre i kit Isopollo sono stati inseriti in questo circuito senza alcuna copertura formale, cosicché i dirigenti hanno agito oltre il mandato ricevuto dal Presidente della Regione, il quale aveva delegato ESTAR specificamente per l'acquisizione di DPI.

4.3.2. Il subentro nell'operazione ha favorito la Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze (soggetto privato): risulta infatti che essa avesse già ordinato un ingente quantitativo di test, 200.000 unità per un valore superiore a 5.000.000,00 euro, prima che ESTAR formalizzasse alcunché, e il subentro di ESTAR per i primi 20.000 kit, pari a 540.000,00 euro, è avvenuto con un atto datato 6 maggio 2020, il giorno immediatamente precedente al pagamento, sottoscritto da Daniele Testi senza la necessaria autorizzazione del Direttore Generale Piovi; l'operazione, dunque, ha avuto l'esclusivo effetto di avvantaggiare la Fondazione, consentendole di rientrare di parte dell'esborso anticipato per un acquisto rivelatosi non rispondente ai bisogni del sistema sanitario.

4.3.3. La gravità della colpa è accentuata dalla piena consapevolezza dei dirigenti riguardo alle criticità del prodotto: essi sapevano che

Isopollo costava 27,00 euro a test contro i 10,00 euro del test Arrow abitualmente in uso e disponibile, ed erano stati avvisati dal Direttore Poli che i kit consegnati scadevano a sei mesi invece dei dodici promessi nel campione, vizio definito dallo stesso Poli come una "grave non conformità"; nonostante queste segnalazioni tecniche formalizzate per iscritto, i vertici hanno proceduto al pagamento nel breve arco temporale di circa due settimane, rinunciando a qualsiasi contestazione o negoziazione sul prezzo.

4.3.4. L'argomento della fretta emergenziale invocato dalle difese è smentito dall'inerzia successiva all'acquisto, che colora di colpa grave l'intera operazione: dopo aver pagato 540.000,00 euro in estrema urgenza, i test sono rimasti giacenti nei magazzini ESTAR per due mesi e mezzo, dal 21 aprile all'8 luglio 2020, e sono stati distribuiti solo a ridosso della scadenza e in un periodo estivo di bassa diffusione del virus, risultando di fatto inutilizzabili e inutilizzati; lo stesso Poli, in una mail interna, sollecitava la distribuzione immediata non per necessità clinica, ma per evitare di buttare via i kit.

4.3.5. Anche applicando i criteri più restrittivi della nuova configurazione della colpa grave introdotta dalla Legge n. 1/2026, invocata dalle difese quale *ius superveniens*, la condotta dei dirigenti ESTAR presenta, secondo il Collegio, tutti i tratti di un illecito erariale inescusabile.

La normativa tipizza la colpa grave come la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili o il travisamento del fatto: ebbene, la fattispecie Isopollo rientra perfettamente in questo perimetro.

4.3.5.1. Quanto alla violazione manifesta di norme di diritto puntuali, la condotta dei dirigenti non è stata una semplice scelta di merito sfortunata, bensì una violazione frontale di norme precise che regolano l'agire della centrale di committenza. La normativa regionale e nazionale stabilisce infatti che ESTAR può attivarsi per l'acquisto di forniture solo a seguito di specifiche richieste e ordini da parte delle aziende sanitarie, e aver proceduto all'acquisto di test mai richiesti, scavalcando il coinvolgimento degli enti fruitori, costituisce una violazione manifesta e inescusabile delle norme che definiscono la funzione stessa dell'ente.

4.3.5.2. Inoltre, l'art. 102 del D.Lgs. n. 50/2016 imponeva di subordinare il pagamento al buon esito della verifica di conformità; invece, i dirigenti hanno proceduto al saldo di 540.000,00 euro nonostante Poli avesse formalmente riscontrato e comunicato una grave non conformità, vale a dire la scadenza dimezzata; pagare un bene sapendo che è difforme dal pattuito costituisce una violazione macroscopica del dovere di protezione delle risorse pubbliche. Va poi rilevato che, sebbene le norme derogatorie emergenziali permettessero di prescindere dalla gara, esse non autorizzavano affatto a ignorare il concreto fabbisogno delle aziende, presupposto ineludibile richiamato anche dalle ordinanze del Capo della Protezione Civile.

4.3.5.3. Quanto al macroscopico travisamento del fatto, la nuova legge sanziona l'affermazione di un fatto la cui esistenza è esclusa dagli atti o la negazione di un fatto incontrastabilmente risultante, e nel

caso Isopollo i dirigenti hanno operato sulla base di un duplice travisamento. Da un lato, hanno agito come se vi fosse una carenza di test, quando i laboratori toscani avevano scorte adeguate dei test Arrow, più economici ed efficaci, e non avevano segnalato interruzioni di fornitura; affermare un'urgenza improrogabile per un bene rimasto poi giacente in magazzino per due mesi e mezzo dopo il pagamento è un travisamento dei fatti che smentisce radicalmente la motivazione dell'acquisto. Dall'altro lato, i dirigenti hanno proceduto all'acquisto ignorando che il prodotto richiedeva una formazione specifica e complessa del personale, circostanza che rendeva impossibile l'impiego immediato del kit, soprattutto a fronte della scadenza ravvicinata riscontrata.

4.3.5.4. Da ultimo, il Collegio osserva che la definizione di colpa grave della legge n. 1/2026, facendo riferimento ad atti del procedimento, sembrerebbe rivolta principalmente ai procedimenti amministrativi di tipo autoritativo, mentre nel caso Isopollo ci si trova di fronte ad attività negoziale e contrattuale. Tuttavia, anche volendo sostenere che la nuova norma sia aderente all'attività negoziale, la gravità della condotta resta immutata. Aver agito prevedendo un fabbisogno inesistente e pagando beni non conformi configura quella inescusabilità dell'inosservanza che la stessa legge n. 1/2026 pone come cardine della colpa grave.

4.4. Quanto alla quantificazione del danno, occorre preliminarmente richiamare l'art. 1, co. 1-bis, della legge n. 20 del 1994, come novellato, il quale impone di tenere conto, nella determinazione dell'importo di

condanna, dell'eventuale concorso dell'Amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo, nonché dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione o dalla comunità amministrata.

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che sussista un significativo concorso causale dell'Amministrazione danneggiata e del contesto sistemico nella produzione dell'evento dannoso, tale da giustificare una riduzione del 25 per cento del danno complessivo, prima della ripartizione tra i convenuti.

Le ragioni di tale riduzione risiedono: nel contesto emergenziale COVID-19, le cui norme derogatorie avevano sospeso o compresso i consueti presidi di controllo, creando una pressione istituzionale a "fare presto" che ha oggettivamente favorito l'insorgere di problemi; nella mancata attivazione da parte della Regione Toscana di tempestivi sistemi di monitoraggio o controfirma preventiva sugli atti di spesa relativi a beni diversi dai DPI, con conseguente vuoto di vigilanza che ha reso possibile l'ampliamento arbitrario del perimetro negoziale; nonché nel fatto che la Fondazione CR Firenze, soggetto privato, aveva già autonomamente ordinato i test prima del subentro di ESTAR, e l'Amministrazione regionale non ha predisposto protocolli chiari per gestire offerte provenienti da canali para-pubblici, consentendo di fatto che un interesse privato condizionasse le scelte pubbliche.

Pertanto, il danno complessivo accertato in 540.000,00 euro viene ridotto del 25 per cento, pari a 135.000,00 euro, con la conseguenza che il danno netto da ripartire tra i tre convenuti ammonta a 405.000,00 euro.

4.5. Passando ora alla ripartizione tra i tre convenuti, il Collegio assegna a ciascuno una quota del 25 per cento dell'importo originario, ovvero 135.000,00 euro pro capite, sulla base della seguente valutazione individuale delle rispettive condotte.

4.5.1. Monica Piovi (Direttore Generale di ESTAR) ha violato i fondamentali doveri di indirizzo, controllo e decisione con colpa grave, manifestatasi nell'avere promosso, autorizzato e fatto pagare l'acquisto di 20.000 kit diagnostici Isopollo senza alcuna preventiva verifica del fabbisogno delle aziende sanitarie toscane, pur sapendo che ESTAR opera come centrale di committenza solo su specifica richiesta degli enti del SSR. L'antigiuridicità consiste nell'aver accettato e saldato – entro due settimane dalla consegna – una fornitura gravemente non conforme (scadenza a sei mesi invece dei dodici del campione), non richiesta, non urgente e dal costo triplo rispetto ai test Arrow normalmente disponibili, senza mai contestare alcunché al fornitore. La colpa grave emerge con evidenza dalla contraddittorietà della sua condotta: mentre per la successiva fornitura di 30.000 test Isopollo bloccò il pagamento e sollevò tempestivamente contestazioni, per i 20.000 test li fece invece pagare celermente, anzi il giorno dopo la stipula di un accordo di subentro viziato e dopo che Enrico Poli le aveva già segnalato la scadenza ridotta e le criticità tecniche. Inoltre, fece giacere i kit a magazzino per due mesi e mezzo dichiarando ai Carabinieri di "non sapere come procedere", per poi distribuirli a luglio 2020, a ridosso della scadenza.

4.5.2. Daniele Testi (Direttore Amministrativo di ESTAR) ha disposto

e fatto eseguire il mandato di pagamento di 540.000,00 euro alla Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze il 7 maggio 2020, nonostante fosse a conoscenza – per le mail di Poli del 22 aprile 2020 – che la fornitura era arrivata senza alcun ordine formale delle Aziende sanitarie, presentava una grave non conformità nella scadenza (sei mesi) e un prezzo triplo rispetto ai test in uso. L'antigiuridicità della sua condotta risiede nell'avere sottoscritto un accordo di subentro solo il giorno prima del pagamento (6 maggio 2020), senza la prescritta autorizzazione del Direttore Generale, e in assenza di qualsiasi improrogabile necessità delle strutture sanitarie, anzi con la consapevolezza che le Aziende non avevano mai richiesto quei kit. La colpa grave è inequivocabile perché Testi, quale responsabile della gestione finanziaria e contrattuale, aveva l'obbligo di verificare la conformità della merce e la sussistenza degli ordini prima di disporre il pagamento, e invece non solo non contestò nulla, ma regolarizzò ex post un'operazione già compiuta, violando l'art. 102 del d.lgs. 50/2016 e i più elementari principi di contabilità pubblica. Anche lui giustificò l'inerzia di due mesi e mezzo nella distribuzione con la necessità di condividere con le aziende i complessi profili organizzativi, ammettendo di fatto che le Aziende non erano state interpellate prima dell'acquisto, il che conferma la piena consapevolezza dell'illegittimità della procedura.

4.5.3. Enrico Poli (Direttore del Dipartimento Farmaceutica e Logistica) ha concorso alla produzione del danno con una condotta tecnicamente gravemente colposa, pur avendo il ruolo centrale nella

valutazione, accettazione, giacenza e distribuzione dei kit. L'antigiuridicità consiste nell'aver avviato la trattativa per i test Isopollo il 21 marzo 2020 con una manifestazione di interesse senza alcun mandato da parte delle aziende sanitarie, e nell'aver redatto il 29 marzo 2020 una valutazione tecnica che evidenziava tutti gli aspetti sfavorevoli (prezzo triplo di 27,00 euro contro 10,00 euro; assenza software; necessità di formazione; scadenza a dodici mesi sul campione) ma, contraddittoriamente, invece di proporre il rifiuto dell'acquisto, suggerendo di acquisire comunque 50.000 test. La colpa grave si manifesta quando, il 21 aprile 2020, accertò personalmente che la fornitura arrivata aveva la scadenza ridotta a sei mesi (grave non conformità) e che mancava qualsiasi ordine formale, e tuttavia non contestò la merce, non ne propose la restituzione, non sospese il pagamento, anzi nella stessa giornata del 22 aprile 2020 inviò una mail in cui elencava le criticità ma senza concludere per il rifiuto, lasciando che Piovi e Testi procedessero al pagamento. Inoltre, in qualità di responsabile della logistica, fece giacere i kit a magazzino per due mesi e mezzo, dichiarando ai Carabinieri che vi era la possibilità di restituirli al fornitore per la non conformità, ma senza mai attivarsi, e solo a luglio 2020 elaborò una tabella di distribuzione quando ormai i test erano prossimi alla scadenza. La sua stessa mail del 29 maggio 2020 dimostra che era pienamente consapevole dello spreco, eppure non fece nulla per impedirlo, limitandosi a scaricare le responsabilità sugli altri dirigenti, nonostante il regolamento di ESTAR gli attribuisse la competenza sull'intero ciclo di vita dei prodotti medici.

Non può quindi condividersi la prospettazione difensiva che vorrebbe confinare il ruolo del convenuto a mere funzioni esecutivo-logistiche, prive di incidenza sul processo decisionale di acquisto. Anche a voler ritenere che il dott. Poli non fosse formalmente titolare del potere di impegnare l'ente verso l'esterno, resta decisivo che egli abbia concretamente inciso sulle determinazioni dei vertici, ponendosi quale referente tecnico dell'operazione e contribuendo, con le proprie valutazioni e omissioni, a orientare e a non impedire la prosecuzione dell'iter negoziale. In tale prospettiva, la condotta del convenuto non può essere ridotta a una mera attività segnalatoria neutra, in quanto, a fronte di una non conformità qualificata come grave e della pacifica assenza di ordini da parte delle Aziende sanitarie, egli non ha assunto alcuna iniziativa coerente con le criticità rilevate (quale la proposta di rifiuto della fornitura o di attivazione di un procedimento restitutorio), così contribuendo causalmente alla stabilizzazione dell'operazione e rendendo possibile il successivo esborso.

4.5.4. Il Collegio ritiene quindi di dover procedere a una ripartizione dell'addebito in parti uguali tra i tre convenuti. Come affermato dalla giurisprudenza (Sez. II App., sent. 4 febbraio 2022, n. 30), in assenza di un vincolo di solidarietà – non essendo stato accertato un concorso doloso – la responsabilità è da qualificarsi come parziaria, spettando al giudice la determinazione equitativa del contributo causale di ciascuno. Nel caso di specie, sebbene i ruoli rivestiti (Direttore Generale, Direttore Amministrativo e Direttore di Dipartimento) siano oggettivamente diversi, le condotte poste in essere da ciascuno di essi

sono apparse ugualmente decisive ed eziologicamente rilevanti ai fini della produzione dell'evento dannoso: Piovi ha autorizzato e disposto il pagamento, Testi lo ha materialmente eseguito regolarizzando ex post un'operazione priva dei necessari presupposti, Poli ha avviato la trattativa e, pur avendo segnalato le criticità, non ha impedito l'accettazione della fornitura né la sua successiva giacenza. In applicazione del principio di proporzionalità, che impone di adeguare la conseguenza sanzionatoria-risarcitoria all'effettivo disvalore della condotta, e del potere riduttivo equitativo riconosciuto a questo giudice (tra le molte: Sez. Friuli-Venezia Giulia, sentenza 4 giugno 2025, n. 20), appare equo e ragionevole non procedere a una differenziazione analitica – peraltro di difficile quantificazione in termini strettamente percentuali – ma attribuire a ciascuno dei convenuti una quota identica del danno netto. Tale soluzione, oltre a trovare fondamento nei principi generali in materia di responsabilità parziaria, è coerente con la natura concorrente delle rispettive omissioni e con la pari dignità causale riconosciuta alle stesse nell'ambito della vicenda complessiva.

4.6. La condanna per danno erariale deve essere statuita in favore di ESTAR, nonostante l'eccezione sollevata dalle difese, in ragione della propria personalità giuridica, nonché della autonomia amministrativa e contabile, ESTAR costituisce l'Amministrazione direttamente danneggiata dalla condotta dei dirigenti, poiché il depauperamento patrimoniale si è perfezionato al momento dell'emissione del mandato di pagamento del 7 maggio 2020 in favore della Fondazione.

4.6.1. L'eventuale riaddebito interno alle Aziende sanitarie, infatti, non fa venire meno il danno erariale, in quanto tali trasferimenti avvengono all'interno del medesimo perimetro del fondo sanitario regionale e lo sperpero di risorse pubbliche per beni inutilizzati rimane comunque effettivo, mentre i pagamenti effettuati dalle ASL costituiscono meri automatismi amministrativi, inidonei a sanare l'illegittimità originaria dell'acquisto.

4.6.2. La questione dei rapporti contabili tra ESTAR e le ASL attiene esclusivamente alle regolazioni interne tra enti del sistema sanitario regionale e non incide sulla responsabilità amministrativa dei dirigenti per l'atto illecito, avendo le ASL unanimemente dichiarato l'inidoneità e l'inutilità dei kit, chiedendo in alcuni casi la restituzione della merce, richiesta che ESTAR ha respinto invocando le procedure emergenziali che vietavano i resi.

Conseguentemente, il danno si è prodotto nel momento in cui sono stati erogati fondi pubblici per una fornitura non conforme, non richiesta e rimasta inutilizzata: il fatto che le ASL abbiano subito l'addebito del bene non elimina lo spreco ma sposta meramente il peso contabile all'interno della galassia pubblica regionale.

4.6.3. Infine, è ESTAR che ha tentato solo tardivamente (nel 2022) e a seguito delle indagini dei Carabinieri NAS di ottenere il rimborso dal fornitore, senza successo.

4.6.4. Sicché la condanna deve garantire il reintegro in favore dell'ente che ha materialmente effettuato il pagamento indebito, a prescindere dalle successive partite di giro con le ASL.

4.7. Sulle somme di condanna andrà computata la rivalutazione a far data dall'evento dannoso, identificato nel 7 maggio 2020, giacché il depauperamento patrimoniale si è perfezionato in tale momento per effetto dell'emissione del mandato di pagamento.

5. Le spese legali seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe:

- condanna Monica Piovi al pagamento, nei confronti di ESTAR, di 135.000,00 euro, oltre a rivalutazione dal 7 maggio 2020 ed interessi legali dal deposito della presente sentenza e fino all'integrale soddisfo;
- condanna Daniele Testi al pagamento, nei confronti di ESTAR, di 135.000,00 euro, oltre a rivalutazione dal 7 maggio 2020 ed interessi legali dal deposito della presente sentenza e fino all'integrale soddisfo;
- condanna Enrico Poli al pagamento, nei confronti di ESTAR, di 135.000,00 euro, oltre a rivalutazione dal 7 maggio 2020 ed interessi legali dal deposito della presente sentenza e fino all'integrale soddisfo;
- condanna altresì ciascuno dei tre convenuti, in solido tra loro, al pagamento delle spese legali, che si liquidano nella somma di_____euro 610,94 (seicentodieci/94).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Firenze,

in esito alla pubblica udienza del 9 aprile 2026

Il Giudice estensore Il Presidente

Marco Scognamiglio Leonardo Venturini

f.to digitalmente f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 22/05/2026

Il Funzionario

Dott. Federico Liparulo

f.to digitalmente