

TI_GERICHTE 52.2021.118 vom 15. März 2019

TI Tribunale d'appello, 2019-03-15, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2021.118

FR: TI_GERICHTE 52.2021.118 du 15 mars 2019

IT: TI_GERICHTE 52.2021.118 del 15 marzo 2019

Erwägungen

E. 15

marzo 2019, respingendo il ricorso della RI 1.

Richiamate le norme in concreto applicabili e riassunta la giurisprudenza in materia, il Governo ha anzitutto ritenuto che responsabile della gestione e del corretto funzionamento dell'impianto fosse la RI 1, che si era occupata dal contratto di noleggio e che rivestiva il ruolo di direttrice lavori. Essendo colei che, come emergeva anche dagli atti dell'inchiesta di polizia, aveva l'autorità di prendere le decisioni in merito all'impianto, la RI 1 andrebbe dunque qualificata come detentrica di quest'ultimo ai sensi dell'art. 22 LPAc. In tale qualità avrebbe pertanto dovuto usare tutta la diligenza richiesta dalle circostanze per prevenire effetti pregiudizievoli all'ambiente e alle acque, prendendo le necessarie misure precauzionali di natura tecnica e organizzativa idonee a evitare una fuoriuscita di liquido inquinante. Secondo l'Esecutivo cantonale, le risultanze dell'inchiesta avrebbero tuttavia evidenziato che la RI 1 aveva ommesso di mettere in sicurezza l'impianto con opere di protezione adeguate, di modo che il gasolio riversatosi sulla platea in cemento sottostante era penetrato nel terreno adiacente, per poi defluire in un terreno sottostante, introdursi in una canalizzazione per le acque meteoriche e finire la sua corsa, attraverso una caditoia, in un riale. Il Governo ha inoltre rimproverato alla RI 1 di non essersi attivata tempestivamente, dopo aver appreso della fuoriuscita, per riparare o quantomeno limitare il danno. Anche da questo punto di vista la RI 1 avrebbe quindi violato il suo obbligo di diligenza. Reputando che il comportamento omissivo fosse direttamente causale per l'inquinamento prodottosi, ha pertanto confermato la sua qualifica di perturbatrice per comportamento. Da ultimo, ha considerato che la messa a suo carico della quota del 70% dei costi, il restante 30% essendo di competenza della CO 1 quale responsabile per situazione, fosse adeguata al grado di responsabilità oggettiva ad essa imputabile in qualità di unica perturbatrice per comportamento e conforme alla prassi in materia.

C. Avverso la predetta decisione governativa la RI 1 si aggrava davanti al Tribunale cantonale amministrativo, postulandone, in via principale, l'annullamento unitamente alle decisioni del 14 febbraio 2017 e del 15 marzo 2019 della SPAAS, e, in via subordinata, la riforma nel senso di porre a suo carico soltanto il 14% delle spese.

La ricorrente invoca una lesione del diritto nonché un accertamento inesatto e incompleto della fattispecie. Nega di poter essere considerata quale perturbatrice per comportamento, rispettivamente l'unica a rivestire tale qualifica. Sia perché non avrebbe avuto alcun obbligo legale di agire per preservare la sicurezza e l'ordine, tale compito spettando alla CO 1, in qualità di conduttrice dell'impianto fornito dalla ditta _____, rispettivamente alla _____, direttrice dei lavori di rifinitura nell'area wellness in cui operavano gli artigiani a favore dei quali l'impianto era stato messo a disposizione. Sia perché, pur non avendo

nemmeno un obbligo legale di agire per limitare i danni derivanti dalla fuoriuscita di combustibile, essa si sarebbe tempestivamente data da fare, facendo intervenire la ditta _____, al contrario dell'immobilismo dimostrato dalle Autorità del Comune di _____ e dalle ditte _____ e _____. L'insorgente rimprovera poi al Governo di non aver tenuto minimamente in considerazione il ruolo dell'ignoto autore della manipolazione dello spurgo dell'impianto all'origine della fuoriuscita. Contesta quindi la qualifica assegnatale di detentrica dell'impianto ai sensi dell'art. 22 cpv. 1 LPAc, ma, se anche lo fosse stata, la sostanza non muterebbe, dato che avrebbe preso le misure di protezione adeguate e ragionevolmente pretendibili, segnatamente ponendo un secchio sotto il carter. Di seguito, richiamata la qualità di proprietaria e committente della CO 1, la ricorrente afferma che, non essendo stato possibile identificare l'autore materiale del gesto all'origine del danno, i costi avrebbero dovuto essere posti interamente a suo carico, dato che la messa in funzione dell'impianto era avvenuta a suo vantaggio, al fine di permettere l'esecuzione dei lavori durante la stagione invernale. L'insorgente lamenta infine la violazione degli art. 32dcpv. 3 della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01) e 51 del codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911 (CO; RS 220), che vieterebbero di scaricare sui perturbatori identificati la quota dei costi di risanamento attribuibile ad altri perturbatori rimasti sconosciuti, tale quota dovendo invece essere sostenuta dall'ente pubblico. Già per questo motivo quella del 70% messa a suo carico non potrebbe quindi essere confermata, ma andrebbe suddivisa con altri corresponsabili, e meglio come segue: _____ (14%), Comune di _____ (14%), CO 1 (14%, oltre alla quota del 30% posta a suo carico in quanto perturbatrice per situazione), Stato (14%, in sostituzione dell'ignoto autore che ha aperto/lasciato aperto lo spurgo) e RI 1 (14%).

D.a. All'impugnativa si oppone il Consiglio di Stato, senza formulare particolari osservazioni.

A identica conclusione perviene la SPAAS con argomenti di cui si dirà, per quanto necessario, in seguito. La CO 1 è rimasta silente.

b. In sede di replica e duplice la ricorrente e la SPAAS si riconfermano essenzialmente nelle proprie allegazioni e domande, approfondendo i loro argomenti. Il Governo e la CO 1 non hanno invece presentato allegati.

E.a. il 19 luglio 2022 il giudice delegato ha acquisito dal Ministero pubblico gli atti del procedimento penale, assegnando un termine alle parti per prenderne visione e formulare eventuali osservazioni. Delle conclusioni delle parti sarà riferito, ove occorra, nei considerandi seguenti.

b. Il 26 ottobre 2022 il giudice delegato ha acquisito per completezza anche l'incarto della SPAAS relativo al procedimento avviato da quest'ultima e sfociato nella decisione su reclamo. Essendo - come evincibile dal medesimo incarto - i relativi atti già noti alle parti, non è stato fissato un termine per la consultazione e la presentazione di eventuali osservazioni.

Considerato, in diritto

1.2. Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, integrati con gli atti del procedimento penale inc. 2013.2362 acquisiti dal Ministero pubblico e con quelli dell'incarto della SPAAS acquisiti da quest'ultima (art. 25 cpv. 1 LPAm).

2.2. Né la LPAmb né la LPac definiscono chi vada considerato come responsabile. Per definirne la cerchia, la giurisprudenza si è sostanzialmente basata sulla nozione di perturbatore (Störer) del diritto di polizia, considerando tenuti ad assumere i costi dell'esecuzione anticipata sia il perturbatore per comportamento sia il perturbatore per situazione (DTF 131 II 743 consid. 3.1, STF2C_162/2014 citata consid. 2.1). Perturbatore per comportamento è la persona fisica o giuridica che, con atti od omissioni riconducibili a sé stessa o a terzi di cui è responsabile (ausiliari), cagiona direttamente un pericolo o un danno all'ambiente. Perturbatore per situazione è invece la persona che ha il potere giuridico o fattuale (proprietario, superficiario, locatario ecc.) di disporre della cosa che ha causato la turbativa ambientale contraria all'ordine pubblico (DTF 131 II 743 consid. 3.1, 101 Ib 410 consid. 5a; STF2C_162/2014 citata consid. 2.1).

2.3. Per fondare l'obbligo di sopportare i costi degli interventi indispensabili, la causalità naturale è necessaria, ma non è sufficiente. La giurisprudenza ha quindi sviluppato il concetto di immediatezza. In base a quest'ultimo, sono considerate cause rilevanti di un pericolo o danno solo quegli atti o omissioni che superano la soglia del pericolo affinché il danno si produca. Cause più distanti, ovvero indirette, non entrano invece in considerazione. Una parte della dottrina si basa invece, in analogia al diritto della responsabilità civile, sul concetto di causalità adeguata. Secondo quest'ultimo, un evento è considerato causa adeguata di un determinato risultato se è idoneo, secondo l'andamento ordinario delle cose e l'esperienza generale della vita, a cagionare o a favorire un esito come quello che si è verificato. Il nesso causale adeguato è interrotto qualora alla causa di per sé adeguata si affianca un'altra causa avente un peso tale da far perdere alla prima qualsiasi rilevanza giuridica. In molti casi, comunque, i due concetti menzionati conducono al medesimo risultato (DTF 131 II 743 consid. 3.2, STF2C_1096/2016 citata consid. 2.4, 2C_162/2014 citata consid. 2.3 e 2.4).

2.4. Nel diritto ambientale più persone vanno qualificate come perturbatori, quando ognuna delle cause da esse messe in atto supera singolarmente la soglia di pericolo (STF 1C_484/2018 del 6 febbraio 2020 consid. 2.4). Nel caso di una pluralità di perturbatori, le spese di risanamento vanno per principio suddivise proporzionalmente al rispettivo grado di responsabilità, orientandosi ai principi sanciti dall'art. 51 CO per la ripartizione dei costi nel rapporto interno tra più soggetti responsabili (DTF 132 II 371 consid. 3.5, 102 Ib 203 consid. 5b, 101 Ib 410 consid. 6; STF 2C_1096/2016 citata consid. 2.6; cfr. sul tema e l'evoluzione giurisprudenziale, Denis Oliver Adler, *Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Haftpflicht im Umweltrecht*, Schriftenreihe zum Umweltrecht, vol. 24, Zurigo/Basilea/Ginevra 2011, § 7, pag. 174 segg., 181). Prassi, questa, che nell'ambito del risanamento dei siti inquinati ha trovato codificazione nell'art. 32dcpv. 2 prima frase LPAmb (DTF 131 II 743 consid. 3.1; STF1C_223/2021 del 21 giugno 2022 consid. 4.1). In tale ottica, le spese sono dunque addebitate principalmente al perturbatore per comportamento, che di regola sopporta il 70-90% dei costi, mentre il perturbatore per situazione è chiamato a risponderne in misura minore (10-30%) e, a determinate condizioni (cfr. art. 32dcpv. 2 terza frase LPAmb), ne va addirittura esente (cfr. Adler, op. cit., § 7, pag. 174 segg.).

2.5. Da quanto detto discende che, in una prima fase, l'autorità competente deve determinare la cerchia dei perturbatori, mentre che, in una seconda fase, deve ripartire i costi, fissando le relative quote (percentuali) a carico dei singoli perturbatori. In quest'ultimo ambito, ove dispone di un considerevole potere di apprezzamento

(STF1C_223/2021 citata consid. 4.2, 1A.178/2003 del 27 agosto 2004 consid. 6), che va tuttavia esercitato senza incorrere in un abuso o un eccesso (positivo o negativo) di potere, l'autorità competente terrà segnatamente conto del tipo di perturbamento (per comportamento o per situazione), della sussistenza di una colpa, del peso e dell'intensità della causa all'origine del danno, nonché dell'eventuale intervento di cause di forza maggiore (forze della natura; cfr. Adler, op. cit., § 7, pag. 187 segg.).

Per quanto attiene all'assunzione della parte di spese dei responsabili che non possono essere individuati la giurisprudenza del Tribunale federale sembra permettere di addebitarla agli altri responsabili (cfr. STF 1A_178/2003 del 27 agosto 2004 consid. 7 con rinvii). Questa giurisprudenza è criticata da una parte (dominante) della dottrina (cfr., per una panoramica, Adler, op. cit., § 7, pag. 182 segg.), poiché ciò reintrodurrebbe indirettamente la responsabilità solidale tra i vari perturbatori, ponendosi in contrasto con il principio secondo cui le spese di risanamento vanno suddivise proporzionalmente alla propria parte di responsabilità. La questione è (stata) superata nell'ambito della ripartizione delle spese di risanamento dei siti inquinati, poiché dal 1° novembre 2006 l'art. 32 dcpv. 3 LP Amb stabilisce esplicitamente che l'ente pubblico competente assume la parte delle spese dei responsabili che non possono essere individuati o che risultano insolventi. Secondo Adler, questa regola sarebbe invero un ulteriore motivo per applicare il medesimo principio pure nell'ambito della ripartizione dei costi derivanti da un'esecuzione anticipata in base agli art. 59 LP Amb o 54 LP Ac. A suo avviso non si giustificerebbe infatti una disciplina diversa nei due ambiti, entrambi attinenti al diritto ambientale, a maggior ragione che in taluni casi (come ad esempio in caso di un incidente durante il riempimento di un serbatoio di olio) un intervento potrebbe fondarsi sull'una o sull'altra disciplina (cfr. Adler, op. cit., § 7, pag. 182).

3.2. Giustal'art. 3 cpv. 4 della legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque del 2 aprile 1975 (LALIA; RL 833.100) il Consiglio di Stato è competente per accollare il costo delle misure di sicurezza a coloro che hanno causato l'evento dannoso o pericoloso, ritenuto che più obbligati rispondono delle spese secondo il loro grado di responsabilità. In base al regolamento sulle deleghe di competenze decisionali del 24 agosto 1994 (regolamento sulle deleghe; RL 172.220) le competenze del Governo sono delegate alla SPAAS (cfr. allegato del regolamento).

3.3. La legge sull'organizzazione della lotta contro gli incendi, gli inquinamenti e i danni della natura del 5 febbraio 1996 (LLI; RL 835.100) regola l'organizzazione, i preparativi e i provvedimenti di lotta contro gli incendi ed i rischi legati ad inquinamenti da idrocarburi, sostanze chimiche, infiammabili ed esplosive (art. 1). Nei casi di inquinamento, in particolare in quelli causati da sostanze chimiche, infiammabili o esplosive, è previsto di far capo ai corpi pompieri (cfr. art. 9 cpv. 1). In base all'art. 15 cpv. 1 LLI, lo Stato assume le spese per lo spegnimento di incendi e per gli interventi in stato di necessità. Anticipa pure le spese per specialisti chiamati ad intervenire dai Corpi pompieri per casi che presentano particolari difficoltà tecniche (cpv. 1). In caso d'incendio intenzionale o colposo, si procede al recupero delle spese dal responsabile, adeguando la richiesta alle concrete condizioni oggettive e soggettive (cpv. 2), mentre per tutti gli altri interventi le spese sono a carico delle persone a favore delle quali è stato prestato intervento o del richiedente (cpv. 3). L'art. 25 del regolamento sull'organizzazione della lotta contro gli incendi, gli inquinamenti ed i danni della natura del 7 aprile 1998 (RLLI; RL 835.110), dal titolo marginale Recupero, precisa tuttavia (tra l'altro) che per le spese derivanti da interventi in caso di inquinamenti da idrocarburi e da sostanze chimiche o tossiche valgono le

disposizioni delle legislazioni speciali (cpv. 1). Sancisce altresì che eventuali perdite per crediti inesigibili o spese non coperte da terzi sono assunte dallo Stato (cpv. 3). Dal canto suo, il regolamento sull'organizzazione dei preparativi, dell'allarme e dell'intervento in caso di incidente chimico e per il conteggio delle spese degli interventi dello Statodel 14 marzo 1995 (Regolamento;RL 833.150), applicabile a tutti gli eventi che coinvolgono sostanze che possono mettere in pericolo la salute o l'incolumità della popolazione o minacciare l'ambiente (cfr. art. 1 cpv. 2), sancisce che i costi d'intervento sono a carico dei perturbatori (art. 10 cpv. 1) e che gli stessi sono addebitati con decisione della SPAAS per importi fino a fr. 50'000.-, mentre che per importi superiori la competenza è del Consiglio di Stato (art. 11 cpv. 1, in vigore dal 4 ottobre 2019). La versione anteriore di quest'ultima norma stabiliva invece che i costi d'intervento erano addebitati con decisione del DT fino ad un importo di fr. 5'000.- e per importi superiori dal Consiglio di Stato. Il regolamento sulle deleghe, nella sua versione in vigore fino al 3 ottobre 2019, delegava tuttavia alla SPAAS sia le competenze del DT sia quelle del Governo.

3.4. Le citate normative non attribuiscono in modo univoco la competenza di accollare i costi anticipati dallo Stato, di modo che, attualmente, per un medesimo caso d'inquinamento potrebbe entrare in considerazione la competenza di diverse autorità: una prima, illimitata, del DT, secondo la LALPAmb, una seconda, pure illimitata, della SPAAS, giusta la LALIA, e infine una terza, suddivisa in base all'ammontare delle spese da ripartire sui perturbatori, della SPAAS rispettivamente del Governo, in base al Regolamento nella sua versione in vigore dal 4 ottobre 2019. Da questo profilo, sarebbe invero auspicabile che il Legislatore cantonale ponesse mano alle basi legali, in modo da eliminare contraddizioni e sovrapposizioni, con le conseguenti incertezze, e dare maggiore chiarezza e coerenza al sistema.

Ciò detto, nella misura in cui in concreto si trattava di addebitare i costi, di complessivi fr. 91'340.75, derivanti dagli interventi di esecuzione anticipata ai sensi degli art. 59 LPamb e 54 LPac effettuati - non solo dai pompieri, contrariamente a quanto affermato dalle autorità inferiori - sia sul terreno sia nel riale adiacenti al cantiere (cfr. verbale di sopralluogo del 4 marzo 2013 con pianificazione degli interventi; conteggio annesso alle comunicazioni della SPAAS del 9 giugno e del 16 dicembre 2016), la competenza della SPAAS era all'epoca quantomeno data, nella misura in cui l'inquinamento da olio da riscaldamento configura(va) un incidente chimico secondo l'ampia definizione di cui all'art. 1 cpv. 2 del citato Regolamento, in base a quest'ultimo regolamento in combinazione con il regolamento sulle deleghe ed il relativo Allegato.

4.1. Oggetto del contendere è la messa a carico alla RI 1 delle spese d'intervento anticipate dallo Stato (fr. 91'340.75) nella misura del 70% (fr. 63'938.55). Incontestato è invece l'accollo dei costi alla CO 1 in misura (almeno) del 30%. La diretta interessata non ha infatti impugnato la decisione della SPAAS che le ha addebitato, in qualità di perturbatrice per situazione, questa parte (fr. 27'402.20) dei costi, che, pertanto, non è oggetto di giudizio.

4.2. In sostanza, la ricorrente nega di poter essere considerata quale perturbatrice per comportamento. Qualora venisse tuttavia confermata tale qualifica, ritiene che non sarebbe l'unica a rivestirla. Vi sarebbero infatti altri soggetti responsabili come perturbatori per comportamento, ch'essa identifica, oltre che nella stessa CO 1, nell'ignoto che ha (lasciato) aperto lo spurgo, nella _____, nel Comune di _____ e nella _____. La quota del 70% messa a sua carico dovrebbe pertanto essere ridotta e fissata, al massimo, al 14%.

4.3. Come detto, allorquando si tratta di ripartire i costi di un'esecuzione anticipata, l'autorità competente deve, in una prima fase, determinare la cerchia dei perturbatori. In una seconda fase, procederà poi a ripartire i costi, fissando le relative quote (percentuali) a carico dei singoli perturbatori, secondo la responsabilità di ciascuno di essi (cfr. supra, consid. 2.5).

Al fine di determinare la cerchia dei perturbatori, fondamentale è l'accertamento dei fatti. In concreto, la SPAAS non ha proceduto ad accertamenti autonomi, ma, come del resto il Governo, ha essenzialmente fatto riferimento, invero in modo piuttosto frammentario, agli esiti dell'inchiesta di polizia, nell'ambito della quale sono state sentite svariate persone. Conviene quindi riassumere lo svolgimento degli eventi per come emerge dagli atti e per come è (stato) possibile ricostruirlo.

4.3.1. Come esposto in narrativa, nel periodo 2009-2013 l'Albergo _____ è stato oggetto di lavori di ampliamento. La progettazione e direzione lavori è stata affidata alla RI 1 (cfr. doc. G prodotto dalla ricorrente nell'ambito della procedura di reclamo). Allo scopo di permettere alle ditte operanti nella zona wellness di eseguire i lavori con temperature adeguate, il 15 novembre 2012 la RI 1 ha stipulato, a nome e per conto della committente CO 1, un contratto con la ditta _____ per il noleggio di un impianto di riscaldamento ad aria mobile, alimentato da due cisterne di olio combustibile da 2'000 l ciascuna (cfr. doc. D prodotto dalla ricorrente nell'ambito della procedura di reclamo). L'impianto è stato consegnato in cantiere il 13 dicembre 2012. È capitato che l'impianto si spegnesse. A parte un paio di occasioni in cui sono intervenuti gli addetti della fornitrice, della rimessa in funzione si occupava solitamente G _____ A _____, dipendente dell'impresa generale di costruzioni _____ e capocantiere, al quale era stato spiegato il funzionamento dell'impianto (cfr. verbale MP del 24 giugno 2014 di F _____ O _____, pag. 3; verbale MP del 3 luglio 2013 di G _____ A _____, pag. 2). L'operazione implicava lo spurgo dell'impianto per far uscire l'aria presente nei tubi. Lo stesso avveniva allorquando l'impianto restava senza combustibile. Concretamente doveva essere aperta la valvola posta sotto la pompa d'iniezione. Dato che durante l'operazione di spurgo poteva fuoriuscire del gasolio, era necessario mettere un secchio sotto la valvola di spurgo (cfr. verbale MP del 3 luglio 2013 di G _____ A _____, pag. 2 seg.). A detta di G _____ A _____, alcuni dipendenti della _____ lo avrebbero visto effettuare lo spurgo ed avrebbero appreso come fare. A richiesta di C _____ V _____ della RI 1, lunedì 25 febbraio 2013 egli avrebbe inoltre specificatamente istruito un piastrellista (operante per conto della ditta _____, a sua volta attiva sul cantiere in subappalto per conto della ditta _____) su come rimettere in funzione l'impianto in caso di blocco (cfr. verbale MP del 3 luglio 2013 di G _____ A _____, pag. 3; verbale di polizia del 7 marzo 2013 di G _____ A _____, pag. 3 seg.). L'interessato ha confermato l'episodio, negando tuttavia di aver mai messo mano all'impianto (verbale di polizia dell'8 marzo 2013 di M _____ C _____, pag. 2).

4.3.2. Dagli atti di polizia emerge poi che a partire da giovedì pomeriggio 21 febbraio 2013 l'impianto ha smesso di funzionare per mancanza di nafta (cfr. verbale di polizia del 6 marzo 2013 di N _____ C _____, pag. 2; verbale di polizia del 7 marzo 2013 di Gi _____ A _____, pag. 4; verbale di polizia dell'8 marzo 2013 di M _____ C _____, pag. 2). Il rifornimento dei due serbatoi da parte della ditta _____, intervenuto su richiesta della RI 1 (cfr. verbale di polizia del 7 marzo 2013 di _____),

G _____ A _____, pag. 3; verbale MP del 24 giugno 2014 di F _____ O _____, pag. 3), è avvenuto soltanto nel tardo pomeriggio del 25 febbraio (cfr. verbale MP del 23 ottobre 2014 di D _____ M _____, dipendente della ditta _____, pag. 2), tra le ore 15:47 e le ore 16:09 secondo i bollettini di consegna annessi al rapporto di inchiesta del 24 aprile 2013, allorquando il cantiere era semichiuso e solo una squadra di operai era ancora presente (cfr. verbale MP del 23 ottobre 2014 di D _____ M _____, dipendente della ditta _____, pag. 2). Il mattino successivo, verso le 8:30, N _____ C _____, dipendente della _____ (attiva sul cantiere in subappalto per conto della ditta _____), ha sentito un forte odore di gasolio e notato che dal carter di protezione dell'impianto sgocciolava del liquido. Ha pertanto avvisato G _____ A _____ ed assieme hanno constatato che il liquido fuoriusciva dallo spurgo, che il secchio posto sotto il carter era pieno raso di nafta, che anche il sottostante tappeto di gomma ne era impregnato e che il combustibile si era infiltrato sotto il tappeto, impregnando la resina di impermeabilizzazione della soletta su cui era posato l'impianto. A _____ avrebbe allora chiuso la valvola di spurgo, dicendogli che si sarebbe interessato degli eventuali danni e dei lavori di bonifica (cfr. verbale di polizia del 6 marzo 2013 di N _____ C _____, pag. 3; verbale MP del 9 ottobre 2014 di N _____ C _____, pag. 2 seg.; verbale di polizia del 7 marzo 2013 di G _____ A _____, pag. 1 seg.). Sulla circostanza se al momento della scoperta l'impianto fosse già in funzione, C _____ non ha rilasciato dichiarazioni univoche, mentre A _____ ha affermato che era funzionante.

4.3.3. Sui fatti seguiti alla scoperta della fuoriuscita di gasolio non vi è completa convergenza.

Questa valutazione è stata sostanzialmente condivisa dal Consiglio di Stato, che ha ritenuto l'insorgente responsabile della gestione e del corretto funzionamento dell'impianto, essendosi occupata del contratto di noleggio e rivestendo il ruolo di direttrice lavori. Trattandosi di colei che aveva l'autorità di prendere le decisioni in merito all'impianto, la RI 1 andrebbe considerata detentrica di quest'ultimo ai sensi dell'art. 22 LPAc. In tale qualità avrebbe pertanto dovuto usare tutta la diligenza richiesta dalle circostanze per prevenire effetti pregiudizievoli all'ambiente e alle acque, prendendo le necessarie misure precauzionali di natura tecnica e organizzativa idonee a evitare una fuoriuscita di liquido inquinante. Disattendendo il suo dovere di diligenza, la RI 1 avrebbe tuttavia ommesso di mettere in sicurezza l'impianto con opere di protezione adeguate, favorendo quindi il riversamento del gasolio nel terreno e nel riale adiacenti, e di attivarsi tempestivamente dopo la fuoriuscita, in modo da limitare i danni. Secondo il Governo, tale comportamento omissivo sarebbe (stato) direttamente causale per l'inquinamento prodottosi. Da qui la conferma della sua qualifica di perturbatrice per comportamento.

4.4.2. Ora, contrariamente a quanto pretende la ricorrente, che tenta di scaricare le responsabilità sulla CO 1 e la _____, queste considerazioni e conclusioni meritano tutela.

4.4.2.1. Intanto, è pacifico che la progettazione e direzione lavori è stata affidata alla RI 1 (cfr. doc. G citato, in particolare p.to 2.1, pag. 3). In base a tale contratto, retto dalle regole sul mandato (art. 394 segg. CO), l'architetto si impegna a dirigere, sorvegliare e coordinare per il committente le prestazioni degli imprenditori e dei fornitori incaricati dell'esecuzione dell'opera (cfr. Pierre Tercier, Laurent Bieri, Blaise Carron, *Les contrats spéciaux*, V ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, n. 4689). In qualità di direttore dei lavori l'architetto

rappresenta inoltre il committente o il mandante nei confronti delle maestranze e di terzi (Tercier/Bieri/Carron, op. cit., n. 4705; norma SIA 102 - regolamento per le prestazioni e gli onorari nell'architettura, II ed., art. 2.1.3, pag. 11). Di modo che occorre ritenere che il contratto di noleggio sottoscritto il 15 novembre 2012 dalla RI 1, a nome e per conto della committente, con la ditta _____ per il noleggio dell'impianto di riscaldamento si iscriveva nei rapporti derivanti dal contratto di direzione lavori, che abilitava la ricorrente a rappresentare verso terzi la CO 1. Esso era in effetti finalizzato all'adempimento del mandato, ossia alla realizzazione del progetto di ristrutturazione dell'albergo, i cui lavori la ricorrente si era impegnata dirigere e coordinare secondo scienza e coscienza (cfr. doc. G, appendice, art. 1.1.3.1, pag. 12). Ciò detto, nonostante che noleggiatrice dell'impianto fosse formalmente la CO 1, non è contrario al diritto considerare che detentrica dell'impianto ai sensi dell'art. 22 LPAC fosse l'insorgente. Qualifica, questa, attestata, come rettamente rilevato nel giudizio impugnato, da numerose circostanze, quali il fatto che era la RI 1 ad intrattenere i rapporti con la _____, che è stata la ricorrente a chiedere agli addetti di quest'ultima di formare G_____ A_____ in merito al funzionamento dell'impianto e allo stesso di istruire un piastrellista operante per la ditta _____, che era l'insorgente ad occuparsi dei rifornimenti di gasolio e che è alla RI 1 che A_____ si è rivolto una volta scoperta la perdita di nafta (cfr. supra, consid. 4.3.1 - 4.3.3). Ancorché avesse delegato talune competenze operative al capo cantiere, era dunque principalmente la ricorrente cui competeva la gestione e supervisione dell'impianto, non certo alla CO 1, che l'aveva incaricata della direzione lavori, né tantomeno alla _____, che coordinava unicamente le ditte operanti (in subappalto) all'interno dell'area wellness, per le cui esigenze lavorative è stato installato l'impianto. Non porta ad altra conclusione il fatto che la ricorrente avesse, per comodità sua, lasciato che anche gli operai di queste altre ditte mettessero talvolta mano all'impianto, segnatamente per regolare il termostato. Semmai, ciò le faceva obbligo di impartire chiare direttive in merito, rispettivamente di adottare le necessarie misure per evitare le conseguenze di manipolazioni improprie.

4.4.2.2. Nella sua qualità di detentrica dell'impianto, la ricorrente era quindi anzitutto tenuta usare tutta la diligenza richiesta dalle circostanze al fine di evitare effetti pregiudizievoli all'ambiente e, segnatamente, alle acque (art. 3 LPAC). In tale ottica, avrebbe dovuto adottare i provvedimenti necessari per evitare o limitare eventuali perdite di olio combustibile, rispettivamente per impedirne la propagazione. Ciò che invece è venuto sostanzialmente meno. Come giustamente rilevato dalla SPAAS (cfr. risposte del 5 giugno 2019, pag. 4 e 9, e del 5 maggio 2021, pag. 4), l'installazione, liberamente accessibile a chicchessia (anche a personale non formato), era in effetti priva di un sistema idoneo di raccolta delle perdite, la posa di un semplice secchio sotto lo spurgo e di un tappeto di gomma non essendo evidentemente sufficienti. L'impianto era inoltre posizionato su una superficie orizzontale non stagna, in prossimità di una griglia, di drenaggi di raccolta delle acque meteoriche e di superfici non pavimentate, ciò che ha indubbiamente favorito la dispersione del combustibile nel terreno contiguo e nel riale sottostante, anche perché non vi era alcuno strumento di rilevazione di eventuali perdite.

Come ritenuto dalle autorità inferiori, queste gravi mancanze, che sono indice di una patente sottostima del pericolo, sono (una) causa diretta dell'inquinamento verificatosi. Le omissioni della ricorrente hanno infatti senz'altro superata la soglia del pericolo affinché il danno si produca. Fossero stati presi gli opportuni provvedimenti precauzionali, il danno non si sarebbe in effetti verificato o lo sarebbe stato in misura minore. Lo stesso vale dal

profilo della causalità adeguata, posto che, secondo l'andamento ordinario delle cose e l'esperienza generale della vita, l'assenza di adeguate opere di protezione è atta a condurre a un risultato come quello che si è verificato. Non porta ad altra conclusione il fatto che una persona non identificata abbia lasciato aperto lo spurgo, dato che i provvedimenti di sicurezza omessi erano necessari anche allo scopo di prevenire le conseguenze di manipolazioni inappropriato. Le obiezioni sollevate dall'insorgente a questo riguardo vanno dunque respinte.

4.4.2.3. A giusta ragione, le istanze precedenti hanno rimproverato alla ricorrente delle mancanze anche dopo la scoperta della fuoriuscita, avvenuta la mattina di martedì 26 febbraio 2013. Vero è che tra la versione di G_____ A_____, che ha riferito di aver avvisato F_____ O_____ la stessa mattina, e quella dei responsabili della RI 1 (lo stesso O_____ e il suo assistente, C_____ V_____), che hanno affermato di esserne stati informati soltanto nel corso di giovedì 28 febbraio 2013, non vi è totale convergenza. Sennonché, dato che i responsabili di RI 1 erano presenti in cantiere tutti i giorni (cfr. verbale MP del 24 giugno 2014 di F_____ O_____, pag. 2), è poco credibile ch'essi non abbiano sentito il forte odore di nafta presente nell'aria, di cui si sono accortisi gli operai presenti sul cantiere sia gli abitanti di _____ (cfr., supra, consid. 4.3.2 e 4.3.3). È invece piuttosto verosimile che, in un primo tempo, l'entità della perdita sia stata sottostimata e che soltanto dopo che, nella mattinata di giovedì 28 febbraio 2013, il tecnico comunale ha chiesto ragguagli, si sia deciso d'intervenire più seriamente, interpellando una ditta specializzata, che tuttavia è intervenuta sul posto soltanto nel primo pomeriggio del giorno successivo, ovvero 3½ giorni dopo che la perdita era stata scoperta. Anche in questo caso, comunque, contravvenendo agli obblighi imposti ai detentori di un impianto contenente liquidi che costituiscono un pericolo per le acque e alle persone incaricate del suo esercizio o della sua manutenzione (cfr. art. 22 cpv. 6 LPAc), la ricorrente ha omesso di segnalare immediatamente la fuoriuscita di liquidi alla polizia di protezione delle acque e ai pompieri, i quali sono in effetti intervenuti soltanto la sera di venerdì 1° marzo 2013, dopo essere stati chiamati da un abitante di _____. In queste circostanze, il rimprovero mosso all'insorgente dalla SPAAS di aver sottovalutato il problema e di aver tardato sia ad informare le autorità competenti ed i pompieri sia a prendere seri provvedimenti, idonei a evitare o, quantomeno, a rendere meno grave l'inquinamento, facendo così anche lievitare i costi dell'intervento di bonifica (cfr. risposte del 5 giugno 2019, pag. 9 seg., e del 5 maggio 2021, pag. 5), appare invero del tutto giustificato. In tutti i casi, non è frutto di una valutazione insostenibile.

4.4.2.4. Ferme queste premesse, la qualifica di perturbatrice per comportamento attribuita dalle istanze inferiori alla ricorrente merita di essere confermata.

4.5. L'insorgente sostiene inoltre che, anche qualora fosse da considerare perturbatrice per comportamento, non sarebbe l'unica ad avere una responsabilità per l'inquinamento prodotti. Le spese dell'intervento di bonifica, segnatamente la quota del 70% messa a suo carico, dovrebbero quindi essere ripartite anche su altri soggetti.

Ora, come accennato (cfr. supra, consid. 2.4 e 2.5), ci possono essere più cause immediate e simultanee o concomitanti di un inquinamento. Spetta all'autorità competente individuarle, in modo da poi suddividere le spese di risanamento proporzionalmente al rispettivo grado di responsabilità dei perturbatori. In concreto, occorre dunque verificare se il rimprovero mosso dalla ricorrente alla SPAAS di aver negletto altre responsabilità, che il Governo non ha invero affrontato, sia fondato.

4.5.1. La ricorrente ritiene che una parte della sua quota avrebbe dovuto essere posta a carico della CO 1. Sennonché, come illustrato, benché quest'ultima figurasse come noleggiatrice dell'impianto sul contratto concluso, a suo nome e per suo conto, dalla RI 1 con la ditta noleggiante, era l'insorgente a esserne la detentrica e, in quanto tale a occuparsi, in via principale, della sua gestione e supervisione. Non risulta in effetti che la CO 1 se ne sia mai dovuta occupare, né che la RI 1 le abbia mai chiesto delle indicazioni o istruzioni al riguardo. Addirittura non risulta nemmeno che la CO 1 fosse stata tempestivamente informata della perdita occorsa e del conseguente inquinamento (cfr. doc. 19 SPAAS). Non è pertanto dato di vedere quali comportamenti o omissioni le si possano rimproverare, tali da poterle attribuire (pure) la qualifica di perturbatrice per comportamento. Giustamente la SPAAS l'ha pertanto considerata unicamente quale perturbatrice per situazione, mettendole peraltro a carico una quota non indifferente (30%) dei costi di ripristino. Percentuale, questa, corrispondente al limite massimo di quanto il perturbatore per situazione è generalmente chiamato a rispondere (cfr. supra, consid. 2.4) e sulla quale non occorre esprimersi in questa sede, in quanto rimasta incontestata.

4.5.2. La ricorrente rimprovera inoltre alle autorità inferiori di non aver considerato il ruolo dell'ignoto autore che ha (lasciato) aperto lo spurgo. A ragione. È in effetti evidente che se quest'ultimo fosse stato identificato, egli, rispettivamente la ditta per cui operava, sarebbero stati considerati perturbatori per comportamento, essendo all'origine della perdita che ha causato l'inquinamento. Anche tale atto, verosimilmente frutto di una negligenza, costituisce infatti una causa diretta dell'inquinamento, dato che se non fosse stato lasciato aperto lo spurgo, il danno non si sarebbe verificato. Certo, fossero state adottate dalla RI 1 le necessarie misure di sicurezza, l'inquinamento avrebbe forse potuto comunque essere evitato o, quantomeno, limitato. In tale ottica, la responsabilità della detentrica dell'impianto è senz'altro maggiore. Ciò non toglie che all'ignoto autore va attribuita almeno una parte di responsabilità. La circostanza che la persona in questione non abbia potuto essere identificata, non permette (va) quindi di ignorare il suo ruolo. D'altro canto, la sua ipotetica quota parte non poteva semplicemente essere messa a carico degli altri perturbatori e, in particolare, della ricorrente quale perturbatrice per comportamento, poiché ciò equivarrebbe a reintrodurre indirettamente la responsabilità solidale tra i vari perturbatori, in contrasto con il principio secondo cui le spese di risanamento vanno suddivise proporzionalmente alla rispettiva parte di responsabilità (cfr. supra, consid. 2.5). Ciò a maggior ragione che, nel caso concreto, il luogo in cui si è verificata la perdita si configura (pure) come il sito di un incidente ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza sul risanamento dei siti inquinati del 26 agosto 1998 (OSiti; RS 814.680; cfr., sulla nozione di sito di un incidente, DTF 136 II 142 consid. 3.2; cfr. pure doc. 8 e 9 SPAAS), con la conseguenza che l'intervento di risanamento avrebbe potuto essere fondato anche sulle norme relative al risanamento dei siti inquinati, nel cui ambito vige il principio che l'ente pubblico competente assume la parte delle spese dei responsabili che non possono essere individuati (art. 32 dcpv. 3 LPAmb; cfr. Adler, op. cit., § 7, pag. 182). Principio, questo, che conviene dunque applicare pure nell'ambito della ripartizione dei costi derivanti dall'esecuzione anticipata qui in discussione.

In concreto, occorrerà dunque determinare il grado di responsabilità dell'autore ignoto. La relativa quota parte delle spese rimarrà a carico dell'ente pubblico.

4.5.3. Esclusa una responsabilità della _____, cui non risulta che toccassero particolari compiti in relazione alla gestione dell'impianto in questione, lo stesso non può

invero dirsi della _____ e del suo dipendente G _____ A _____. A quest'ultimo, capo cantiere, erano infatti state delegate dalla RI 1 talune competenze operative in relazione all'impianto di riscaldamento. Era in effetti a lui che era stato fatto spiegare dalla noleggiante il funzionamento dello stesso ed era sempre a lui che si rivolgevano le ditte operanti nel settore wellness allorquando vi erano dei problemi di funzionamento. Era, in particolare, quest'ultimo che si occupava dello spurgo, rispettivamente che, dietro richiesta della RI 1, ha istruito un altro operaio su come eventualmente procedere in caso di blocco. È altresì al capo cantiere che si è dapprima rivolto N _____ C _____, dopo aver scoperto la perdita di combustibile. Di seguito, G _____ A _____ ha informato la RI 1, salvo poi, per sua stessa ammissione, disinteressandosi del problema in quanto non sarebbe stato suo compito occuparsene (cfr. supra, consid. 4.3.1 - 4.3.3). Sennonché, non si può certo dire che questo sia l'atteggiamento che ci si deve attendere da una persona che, oltre ad avere mansioni operative in relazione a un impianto contenente liquidi che costituiscono un pericolo per l'ambiente e le acque, riveste il ruolo di capo cantiere e che, in tali funzioni, deve quindi segnalare immediatamente alla polizia di protezione delle acque ogni fuoriuscita di liquidi, nonché mettere spontaneamente in atto tutte le misure che si possono ragionevolmente pretendere per combattere i rischi d'inquinamento delle acque (cfr. art. 22 cpv. 6 LPAc). Doveri di diligenza, questi, che G _____ A _____ ha almeno in parte negletto, disinteressandosi della situazione, non curandosi cioè che venissero messi immediatamente in atto - dalla RI 1 a cui si era rivolto o, in caso di inerzia/ritardo da parte di quest'ultima, procedendovi in sua vece - gli sforzi e le procedure per accertare compiutamente l'entità del danno e limitare l'inquinamento verificatosi. Di modo che, tra la scoperta della fuoriuscita e gli interventi di bonifica, sono trascorsi svariati giorni. In tali circostanze è evidente che la _____ avrebbe dovuto rispondere, come perturbatrice per comportamento, dell'operato negligente del proprio dipendente, direttamente causale per l'aggravamento dell'inquinamento e, di riflesso, dell'aumento dei costi di risanamento.

È dunque a giusta ragione che, il 16 dicembre 2016, la SPAAS ha prospettato (anche) a tale ditta l'intenzione di porle a carico una parte delle spese d'intervento, salvo poi rinunciarvi e metterle a carico unicamente della CO 1 e della RI 1 con la decisione del 14 febbraio 2017 e con quella (su reclamo) del 15 marzo 2019. Nel frattempo, posto che le pretese dell'accollettività si prescrivono in cinque anni dal momento in cui è stato effettuato l'intervento ed è conosciuto l'ammontare delle spese (DTF 126 II 54 consid. 7, 122 II 26 consid. 5; STF 1C_18/2016 del 6 giugno 2016 consid. 5.2), che dalla comunicazione del 13 dicembre 2016 sono trascorsi più di cinque anni e che nei confronti della _____ il termine di prescrizione quinquennale non è stato da allora ulteriormente interrotto (cfr., su questo aspetto, sentenza del 16 giugno 2020 [AC.2019.0397] del Tribunale cantonale del Canton Vaud, Corte di diritto amministrativo e pubblico, consid. 3a), le pretese nei confronti di quest'ultima devono essere considerate prescritte. Ne discende che la quota parte delle spese (che andrebbero) addossate alla _____ in base al suo grado di responsabilità, comunque inferiore a quello della RI 1, rimarrà a carico dell'ente pubblico.

4.5.4. Analogo discorso vale infine, sostanzialmente, per il Comune di _____, che deve rispondere dell'agire omissivo dei suoi funzionari e rappresentanti. Dagli atti dell'inchiesta penale emerge in effetti che l'odore di nafta è stata per giorni ben percepibile nel nucleo di _____ e nei pressi del riale, tanto che vi sono state svariate segnalazioni di residenti. Ciononostante, malgrado che in ambito ambientale i Comuni esercitano le

funzioni di polizia locale (art. 6 LALPamb), all'interno del Comune nessuno sembra aver prestato all'evento l'attenzione richiesta dalle circostanze. In particolare, S _____ W _____, tecnico comunale, si è limitato, la mattina di giovedì 28 febbraio 2013, a chiamare il capo cantiere, chiedendogli di effettuare delle verifiche. Non si è recato sul cantiere, come invece avrebbe dovuto fare, ma, a suo dire, nel pomeriggio di venerdì 1° marzo 2013 sarebbe andato nei pressi del Ristorante _____, soprastante il riale, ove avrebbe constatato che l'odore di nafta era scomparso quasi del tutto. Sennonché nello stesso pomeriggio un abitante (S _____ R _____) ha chiaramente visto delle chiazze di nafta nell'acqua del riale e, appreso che precedenti segnalazioni all'Autorità comunale erano apparentemente rimaste inascoltate, ha proceduto ad allertare i pompieri, che sono intervenuti poco dopo (cfr. supra, consid. 4.3.3). Come emerge dal rapporto d'intervento di questi ultimi, essi hanno subito constatato che nel riale vi erano quantitativi importanti di carburante e nel giro di poco tempo sono risaliti fino al cantiere, dove hanno avuto conferma del fatto che vi era stata una fuoriuscita di gasolio. Ciò che dimostra come un agire tempestivo e, in particolare, un avviso immediato ai pompieri avrebbe avuto quantomeno l'effetto di limitare i danni all'ambiente e i costi del risanamento. Pure il Comune di _____ andava dunque considerato, quand'anche in misura minore rispetto a coloro che erano tenuti a salvaguardare l'ambiente nell'espletamento della loro attività lavorativa, responsabile per comportamento. (DTF 131 II 743 consid. 3.3; cfr. Adler, op. cit., § 5 pag. 110 seg., § 8 pag. 218 seg.).

Al Comune di _____ non è tuttavia mai stata prospettata dalla SPAAS l'intenzione di porre a suo carico una parte delle spese d'intervento, di modo che nei suoi confronti la prescrizione non è mai stata interrotta. Ne discende che anche in questo caso la quota parte delle spese (che andrebbero) a esso accollate in base al suo grado di responsabilità dovrà rimanere a carico dello Stato.

4.5.5. Nella misura in cui la SPAAS, con l'avallo del Consiglio di Stato, ha posto a carico della ricorrente il 70% delle spese d'intervento anticipate dallo Stato, omettendo di addossarne una parte agli altri perturbatori per comportamento, l'autorità cantonale ha abusato del proprio potere d'apprezzamento e, quindi, ha leso il diritto. Ciò detto, il ricorso va parzialmente accolto, annullando la decisione del 15 marzo 2019 della SPAAS, nella misura in cui accolla alla ricorrente il 70% delle spese d'intervento anticipate dallo Stato (fr. 63'938.55), e quella del Governo che la conferma. Dato che, come già accennato al consid. 3.3, dal 4 ottobre 2019 la SPAAS non è più competente per decidere in merito all'addebito di detti costi d'intervento nel caso di importi superiori a fr. 50'000.-, tale competenza essendo ora attribuita al Consiglio di Stato (art. 11 cpv. 1 del Regolamento), gli atti sono rinviati a quest'ultimo affinché, determinato il grado di responsabilità attribuibile alla RI 1, rispettivamente ai restanti perturbatori per comportamento (autore ignoto, _____ e Comune di _____), emetta una nuova decisione di addebito, accollando alla RI 1 la quota parte corrispondente al suo grado di responsabilità, ritenuto che per il resto le spese saranno assunte dallo Stato.

Per questi motivi,

Per il Tribunale cantonale amministrativo

Il vicepresidente

La vicecancelliera

maggio 2018 consid. 3.4, 2C_162/2014 del 13 giugno 2014 consid. 2.1). Il diritto cantonale conserva tuttavia la sua valenza laddove si tratta di definire le competenze e la procedura di diritto pubblico da seguire per scaricare/ripartire i controversi costi sui responsabili (STF 1C_600/2019 citata consid. 3.6; cfr., infra, consid. 3).

2.2. Né la LPAmb né la LPac definiscono chi vada considerato come responsabile. Per definirne la cerchia, la giurisprudenza si è sostanzialmente basata sulla nozione di perturbatore (Störer) del diritto di polizia, considerando tenuti ad assumere i costi dell'esecuzione anticipata sia il perturbatore per comportamento sia il perturbatore per situazione (DTF 131 II 743 consid. 3.1, STF 2C_162/2014 citata consid. 2.1). Perturbatore per comportamento è la persona fisica o giuridica che, con atti od omissioni riconducibili a sé stessa o a terzi di cui è responsabile (ausiliari), cagiona direttamente un pericolo o un danno all'ambiente. Perturbatore per situazione è invece la persona che ha il potere giuridico o fattuale (proprietario, superficiario, locatario ecc.) di disporre della cosa che ha causato la turbativa ambientale contraria all'ordine pubblico (DTF 131 II 743 consid. 3.1, 101 Ib 410 consid. 5a; STF 2C_162/2014 citata consid. 2.1) .

2.3. Per fondare l'obbligo di sopportare i costi degli interventi indispensabili, la causalità naturale è necessaria, ma non è sufficiente. La giurisprudenza ha quindi sviluppato il concetto di immediatezza. In base a quest'ultimo, sono considerate cause rilevanti di un pericolo o danno solo quegli atti o omissioni che superano la soglia del pericolo affinché il danno si produca. Cause più distanti, ovvero indirette, non entrano invece in considerazione. U na parte della dottrina si basa invece, in analogia al diritto della responsabilità civile, sul concetto di causalità adeguata. Secondo quest'ultimo, un evento è considerato causa adeguata di un determinato risultato se è idoneo, secondo l'andamento ordinario delle cose e l'esperienza generale della vita, a cagionare o a favorire un esito come quello che si è verificato. Il nesso causale adeguato è interrotto qualora alla causa di per sé adeguata si affianca un'altra causa avente un peso tale da far perdere alla prima qualsiasi rilevanza giuridica. In molti casi, comunque, i due concetti menzionati conducono al medesimo risultato (DTF 131 II 743 consid. 3.2, STF 2C_1096/2016 citata consid. 2.4, 2C_162/2014 citata consid. 2.3 e 2.4).

2.4. Nel diritto ambientale più persone vanno qualificate come perturbatori, quando ognuna delle cause da esse messe in atto supera singolarmente la soglia di pericolo (STF 1C_484/2018 del 6 febbraio 2020 consid. 2.4). Nel caso di una pluralità di perturbatori, le spese di risanamento vanno per principio suddivise proporzionalmente al rispettivo grado di responsabilità, orientandosi ai principi sanciti dall'art. 51 CO per la ripartizione dei costi nel rapporto interno tra più soggetti responsabili (DTF 132 II 371 consid. 3.5, 102 Ib 203 consid. 5b, 101 Ib 410 consid. 6; STF 2C_1096/2016 citata consid. 2.6; cfr. sul tema e l'evoluzione giurisprudenziale, Denis Oliver Adler , Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Haftpflicht im Umweltrecht, Schriftenreihe zum Umweltrecht, vol. 24, Zurigo/Basilea/Ginevra 2011, § 7, pag. 174 segg., 181) . Prassi, questa, che nell'ambito del risanamento dei siti inquinati ha trovato codificazione nell'art. 32 d cpv. 2 prima frase LPAmb (DTF 131 II 743 consid. 3.1; STF 1C_223/2021 del 21 giugno 2022 consid. 4.1) . In tale ottica, le spese sono dunque addebitate principalmente al perturbatore per comportamento, che di regola sopporta il 70-90% dei costi, mentre il perturbatore per situazione è chiamato a risponderne in misura minore (10-30%) e, a determinate condizioni (cfr. art. 32 d cpv. 2 terza frase LPAmb), ne va addirittura esente (cfr. Adler , op. cit., § 7, pag. 174 segg.) .

2.5. Da quanto detto discende che, in una prima fase, l'autorità competente deve determinare la cerchia dei perturbatori, mentre che, in una seconda fase, deve ripartire i costi, fissando le relative quote (percentuali) a carico dei singoli perturbatori. In

quest'ultimo ambito, ove dispone di un considerevole potere di apprezzamento (STF 1C_223/2021 citata consid. 4.2, 1A.178/2003 del 27 agosto 2004 consid. 6), che va tuttavia esercitato senza incorrere in un abuso o un eccesso (positivo o negativo) di potere, l'autorità competente terrà segnatamente conto del tipo di perturbamento (per comportamento o per situazione), della sussistenza di una colpa, del peso e dell'intensità della causa all'origine del danno, nonché dell'eventuale intervento di cause di forza maggiore (forze della natura; cfr. Adler, op. cit., § 7, pag. 187 segg.). Per quanto attiene all'assunzione della parte di spese dei responsabili che non possono essere individuati la giurisprudenza del Tribunale federale sembra permettere di addebitarla agli altri responsabili (cfr. STF 1A_178/2003 del 27 agosto 2004 consid. 7 con rinvii). Questa giurisprudenza è criticata da una parte (dominante) della dottrina (cfr., per una panoramica, Adler, op. cit., § 7, pag. 182 segg.), poiché ciò reintrodurrebbe indirettamente la responsabilità solidale tra i vari perturbatori, ponendosi in contrasto con il principio secondo cui le spese di risanamento vanno suddivise proporzionalmente alla propria parte di responsabilità. La questione è (stata) superata nell'ambito della ripartizione delle spese di risanamento dei siti inquinati, poiché dal 1° novembre 2006 l'art. 32 d cpv. 3 LPAmb stabilisce esplicitamente che l'ente pubblico competente assume la parte delle spese dei responsabili che non possono essere individuati o che risultano insolventi. Secondo Adler, questa regola sarebbe invero un ulteriore motivo per applicare il medesimo principio pure nell'ambito della ripartizione dei costi derivanti da un'esecuzione anticipata in base agli art. 59 LPAm o 54 LPAc. A suo avviso non si giustificerebbe infatti una disciplina diversa nei due ambiti, entrambi attinenti al diritto ambientale, a maggior ragione che in taluni casi (come ad esempio in caso di un incidente durante il riempimento di un serbatoio di olio) un intervento potrebbe fondarsi sull'una o sull'altra disciplina (cfr. Adler, op. cit., § 7, pag. 182).

3. 3.1. Secondo l'art. 2 lett. f del regolamento generale della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 17 maggio 2005 (RLALPAmb; RL 831.110) il Dipartimento del territorio (DT) è l'autorità competente ad accollare i costi delle misure di sicurezza ai sensi dell'art. 59 LPAm b. In tale compito, esso è coadiuvato dalla SPAAS (cfr. art. 3 lett. b RLALPAmb).

3.2. Giusta l'art. 3 cpv. 4 della legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque del 2 aprile 1975 (LALIA; RL 833.100) il Consiglio di Stato è competente per accollare il costo delle misure di sicurezza a coloro che hanno causato l'evento dannoso o pericoloso, ritenuto che più obbligati rispondono delle spese secondo il loro grado di responsabilità. In base al regolamento sulle deleghe di competenze decisionali del 24 agosto 1994 (regolamento sulle deleghe; RL 172.220) le competenze del Governo sono delegate alla SPAAS (cfr. allegato del regolamento).

3.3. La legge sull'organizzazione della lotta contro gli incendi, gli inquinamenti e i danni della natura del 5 febbraio 1996 (LLI; RL 835.100) regola l'organizzazione, i preparativi e i provvedimenti di lotta contro gli incendi ed i rischi legati ad inquinamenti da idrocarburi, sostanze chimiche, infiammabili ed esplosive (art. 1). Nei casi di inquinamento, in particolare in quelli causati da sostanze chimiche, infiammabili o esplosive, è previsto di far capo ai corpi pompieri (cfr. art. 9 cpv. 1). In base all'art. 15 cpv. 1 LLI, lo Stato assume le spese per lo spegnimento di incendi e per gli interventi in stato di necessità. Anticipa pure le spese per specialisti chiamati ad intervenire dai Corpi pompieri per casi che presentano particolari difficoltà tecniche (cpv. 1). In caso d'incendio intenzionale o colposo, si procede al recupero delle spese dal responsabile, adeguando la richiesta alle concrete condizioni oggettive e soggettive (cpv. 2), mentre per tutti gli altri interventi le spese sono a carico delle persone a favore delle quali è stato prestato intervento o del richiedente (cpv. 3). L'art. 25 del

regolamento sull'organizzazione della lotta contro gli incendi, gli inquinamenti ed i danni della natura del 7 aprile 1998 (RLLI; RL 835.110), dal titolo marginale Recupero , precisa tuttavia (tra l'altro) che per le spese derivanti da interventi in caso di inquinamenti da idrocarburi e da sostanze chimiche o tossiche valgono le disposizioni delle legislazioni speciali (cpv. 1). Sancisce altresì che eventuali perdite per crediti inesigibili o spese non coperte da terzi sono assunte dallo Stato (cpv. 3). Dal canto suo, il regolamento sull'organizzazione dei preparativi, dell'allarme e dell'intervento in caso di incidente chimico e per il conteggio delle spese degli interventi dello Stato del 14 marzo 1995 (Regolamento; RL 833.150), applicabile a tutti gli eventi che coinvolgono sostanze che possono mettere in pericolo la salute o l'incolumità della popolazione o minacciare l'ambiente (cfr. art. 1 cpv. 2), sancisce che i costi d'intervento sono a carico dei perturbatori (art. 10 cpv. 1) e che gli stessi sono addebitati con decisione della SPAAS per importi fino a fr. 50'000.-, mentre che per importi superiori la competenza è del Consiglio di Stato (art. 11 cpv. 1, in vigore dal 4 ottobre 2019). La versione anteriore di quest'ultima norma stabiliva invece che i costi d'intervento erano addebitati con decisione del DT fino ad un importo di fr. 5'000.- e per importi superiori dal Consiglio di Stato. Il regolamento sulle deleghe, nella sua versione in vigore fino al 3 ottobre 2019, delegava tuttavia alla SPAAS sia le competenze del DT sia quelle del Governo.

3.4. Le citate normative non attribuiscono in modo univoco la competenza di accollare i costi anticipati dallo Stato, di modo che , attualmente, per un medesimo caso d'inquinamento potrebbe entrare in considerazione la competenza di diverse autorità: una prima, illimitata, del DT, secondo la LALPAmb, una seconda, pure illimitata, della SPAAS, giusta la LALIA, e infine una terza, suddivisa in base all'ammontare delle spese da ripartire sui perturbatori, della SPAAS rispettivamente del Governo, in base al Regolamento nella sua versione in vigore dal 4 ottobre 2019. Da questo profilo, sarebbe invero auspicabile che il Legislatore cantonale ponesse mano alle basi legali, in modo da eliminare contraddizioni e sovrapposizioni, con le conseguenti incertezze, e dare maggiore chiarezza e coerenza al sistema. Ciò detto, nella misura in cui in concreto si trattava di addebitare i costi, di complessivi fr. 91'340.75, derivanti dagli interventi di esecuzione anticipata ai sensi degli art. 59 LPamb e 54 LPac effettuati - non solo dai pompieri, contrariamente a quanto affermato dalle autorità inferiori - sia sul terreno sia nel riale adiacenti al cantiere (cfr. verbale di sopralluogo del 4 marzo 2013 con pianificazione degli interventi; conteggio annesso alle comunicazioni della SPAAS del 9 giugno e del 16 dicembre 2016), la competenza della SPAAS era all'epoca quantomeno data, nella misura in cui l' inquinamento da olio da riscaldamento configura(va) un incidente chimico secondo l'ampia definizione di cui all'art. 1 cpv. 2 del citato Regolamento, in base a quest'ultimo regolamento in combinazione con il regolamento sulle deleghe ed il relativo Allegato. 4. Determinazione dei perturbatori e ripartizione delle spese

4.1. Oggetto del contendere è la messa a carico alla RI 1 delle spese d'intervento anticipate dallo Stato (fr. 91'340.75) nella misura del 70% (fr. 63'938.55). Incontestato è invece l'accollo dei costi alla CO 1 in misura (almeno) del 30%. La diretta interessata non ha infatti impugnato la decisione della SPAAS che le ha addebitato, in qualità di perturbatrice per situazione, questa parte (fr. 27'402.20) dei costi, che, pertanto, non è oggetto di giudizio.

4.2. In sostanza, la ricorrente nega di poter essere considerata quale perturbatrice per comportamento. Qualora venisse tuttavia confermata tale qualifica, ritiene che non sarebbe l'unica a rivestirla. Vi sarebbero infatti altri soggetti responsabili come perturbatori per comportamento, ch'essa identifica, oltre che nella stessa CO 1, nell'ignoto che ha (lasciato) aperto lo spurgo, nella _____, nel Comune di _____ e nella _____. La

quota del 70% messa a suo carico dovrebbe pertanto essere ridotta e fissata, al massimo, al 14%. 4.3. Come detto, allorquando si tratta di ripartire i costi di un'esecuzione anticipata, l'autorità competente deve, in una prima fase, determinare la cerchia dei perturbatori. In una seconda fase, procederà poi a ripartire i costi, fissando le relative quote (percentuali) a carico dei singoli perturbatori, secondo la responsabilità di ciascuno di essi (cfr. supra, consid. 2.5). Al fine di determinare la cerchia dei perturbatori, fondamentale è l'accertamento dei fatti. In concreto, la SPAAS non ha proceduto ad accertamenti autonomi, ma, come del resto il Governo, ha essenzialmente fatto riferimento, invero in modo piuttosto frammentario, agli esiti dell'inchiesta di polizia, nell'ambito della quale sono state sentite svariate persone. Conviene quindi riassumere lo svolgimento degli eventi per come emerge dagli atti e per come è (stato) possibile ricostruirlo. 4.3.1. Come esposto in narrativa, nel periodo 2009-2013 l'Albergo _____ è stato oggetto di lavori di ampliamento. La progettazione e direzione lavori è stata affidata alla RI 1 (cfr. doc. G prodotto dalla ricorrente nell'ambito della procedura di reclamo). Allo scopo di permettere alle ditte operanti nella zona wellness di eseguire i lavori con temperature adeguate, il 15 novembre 2012 la RI 1 ha stipulato, a nome e per conto della committente CO 1, un contratto con la ditta _____ per il noleggio di un impianto di riscaldamento ad aria mobile, alimentato da due cisterne di olio combustibile da 2'000 l ciascuna (cfr. doc. D prodotto dalla ricorrente nell'ambito della procedura di reclamo). L'impianto è stato consegnato in cantiere il 13 dicembre 2012. È capitato che l'impianto si spegnesse. A parte un paio di occasioni in cui sono intervenuti gli addetti della fornitrice, della rimessa in funzione si occupava solitamente G _____ A _____, dipendente dell'impresa generale di costruzioni _____ e capocantiere, al quale era stato spiegato il funzionamento dell'impianto (cfr. verbale MP del 24 giugno 2014 di F _____ O _____, pag. 3; verbale MP del 3 luglio 2013 di G _____ A _____, pag. 2). L'operazione implicava lo spurgo dell'impianto per far uscire l'aria presente nei tubi. Lo stesso avveniva allorquando l'impianto restava senza combustibile. Concretamente doveva essere aperta la valvola posta sotto la pompa d'iniezione. Dato che durante l'operazione di spurgo poteva fuoriuscire del gasolio, era necessario mettere un secchio sotto la valvola di spurgo (cfr. verbale MP del 3 luglio 2013 di G _____ A _____, pag. 2 seg.). A detta di G _____ A _____, alcuni dipendenti della _____ lo avrebbero visto effettuare lo spurgo ed avrebbero appreso come fare. A richiesta di C _____ V _____ della RI 1, lunedì 25 febbraio 2013 egli avrebbe inoltre specificatamente istruito un piastrellista (operante per conto della ditta _____, a sua volta attiva sul cantiere in subappalto per conto della ditta _____) su come rimettere in funzione l'impianto in caso di blocco (cfr. verbale MP del 3 luglio 2013 di G _____ A _____, pag. 3; verbale di polizia del 7 marzo 2013 di G _____ A _____, pag. 3 seg.). L'interessato ha confermato l'episodio, negando tuttavia di aver mai messo mano all'impianto (verbale di polizia dell'8 marzo 2013 di M _____ C _____, pag. 2). 4.3.2. Dagli atti di polizia emerge poi che a partire da giovedì pomeriggio 21 febbraio 2013 l'impianto ha smesso di funzionare per mancanza di nafta (cfr. verbale di polizia del 6 marzo 2013 di N _____ C _____, pag. 2; verbale di polizia del 7 marzo 2013 di Gi _____ A _____, pag. 4; verbale di polizia dell'8 marzo 2013 di M _____ C _____, pag. 2). Il rifornimento dei due serbatoi da parte della ditta _____, intervenuto su richiesta della RI 1 (cfr. verbale di polizia del 7 marzo 2013 di G _____ A _____, pag. 3; verbale MP del 24 giugno 2014 di F _____ O _____, pag. 3), è avvenuto soltanto nel tardo pomeriggio del 25 febbraio (cfr.

verbale MP del 23 ottobre 2014 di D _____ M _____, dipendente della ditta _____, pag. 2), tra le ore 15:47 e le ore 16:09 secondo i bollettini di consegna annessi al rapporto di inchiesta del 24 aprile 2013, allorquando il cantiere era semichiuso e solo una squadra di operai era ancora presente (cfr. verbale MP del 23 ottobre 2014 di D _____ M _____, dipendente della ditta _____, pag. 2). Il mattino successivo, verso le 8:30, N _____ C _____, dipendente della _____ (attiva sul cantiere in subappalto per conto della ditta _____), ha sentito un forte odore di gasolio e notato che dal carter di protezione dell'impianto sgocciolava del liquido. Ha pertanto avvisato G _____ A _____ ed assieme hanno constatato che il liquido fuoriusciva dallo spurgo, che il secchio posto sotto il carter era pieno raso di nafta, che anche il sottostante tappeto di gomma ne era impregnato e che il combustibile si era infiltrato sotto il tappeto, impregnando la resina di impermeabilizzazione della soletta su cui era posato l'impianto. A _____ avrebbe allora chiuso la valvola di spurgo, dicendogli che si sarebbe interessato degli eventuali danni e dei lavori di bonifica (cfr. verbale di polizia del 6 marzo 2013 di N _____ C _____, pag. 3; verbale MP del 9 ottobre 2014 di N _____ C _____, pag. 2 seg.; verbale di polizia del 7 marzo 2013 di G _____ A _____, pag. 1 seg.). Sulla circostanza se al momento della scoperta l'impianto fosse già in funzione, C _____ non ha rilasciato dichiarazioni univoche, mentre A _____ ha affermato che era funzionante. 4.3.3. Sui fatti seguiti alla scoperta della fuoriuscita di gasolio non vi è completa convergenza. G _____ A _____ ha affermato di aver avvisato il responsabile della RI 1 (F _____ O _____) poco dopo la scoperta della perdita, in occasione della riunione settimanale delle 09:00, disinteressandosi poi del problema in quanto non sarebbe stato suo compito occuparsene. Il pomeriggio di mercoledì 27 febbraio 2013 o la mattina successiva, avrebbe ricevuto una telefonata dal tecnico comunale (S _____ W _____), che gli avrebbe comunicato che qualcuno si era lamentato per l'odore di nafta proveniente dal sottostante riale. Egli avrebbe quindi contattato F _____ O _____, il quale gli avrebbe dato delle disposizioni per sgomberare la soletta e detto che avrebbe fatto intervenire la ditta _____ (cfr. verbale di polizia del 7 marzo 2013 di G _____ A _____, pag. 2). Questa versione non ha trovato conferma da F _____ O _____, che accenna unicamente ad una telefonata a seguito della quale avrebbe dapprima contattato la ditta _____ e il giorno successivo i pompieri (cfr. verbale MP del 24 giugno 2014 di F _____ O _____, pag. 4), né da C _____ V _____, architetto e assistente di O _____, secondo il quale sarebbe stato informato da A _____ in merito alla fuoriuscita soltanto giovedì 28 febbraio 2013, verso le 16:30. Secondo V _____, in tale occasione A _____ lo avrebbe informato anche della chiamata ricevuta dal Comune di _____. Assieme avrebbero quindi accertato l'entità del problema, constatando che la nafta era arrivata fin nel pozzo di drenaggio presente nei locali tecnici sottostanti la soletta. Egli avrebbe quindi informato il suo superiore (F _____ O _____), concordando di chiamare la ditta _____, ciò ch'egli avrebbe poi fatto, sollecitando un intervento urgente (verbale di polizia del 7 marzo 2013 di C _____ V _____, pag. 2). S _____ W _____ ha dal canto suo dichiarato che la mattina di giovedì 28 febbraio 2013 dei colleghi gli avrebbero riferito che qualcuno aveva segnalato alla cancelleria comunale che vi era puzza di nafta nel nucleo di _____, rispettivamente in provenienza dal riale che transita nei pressi del Ristorante _____. Egli avrebbe allora telefonato al capo cantiere A _____, chiedendogli di verificare se vi era stata una perdita sul cantiere. A _____ gli avrebbe riferito che avrebbe avvisato

la direzione lavori. Il venerdì pomeriggio, W_____ si sarebbe poi recato nei pressi del citato ristorante per verificare la situazione, constatando che l'odore di nafta era scomparso quasi del tutto (cfr. verbale di polizia del 13 marzo 2013 di S_____ W_____, pag. 1 seg.). Che in quei giorni fosse percepibile un forte odore di nafta nel nucleo e nei pressi del riale è confermato anche dalle dichiarazioni di S_____ R_____, che, venerdì pomeriggio, dopo le 16:00, avrebbe personalmente visto anche delle chiazze nell'acqua del riale, riconducibili alla presenza di nafta. Preso altresì atto da un negoziante ch'egli aveva allertato già a tre riprese il Comune, senza che apparentemente la situazione migliorasse, ha quindi deciso di allarmare i pompieri (cfr. verbale di polizia del 22 marzo 2013 di S_____ R_____, pag. 1 seg.), i quali poco dopo sono intervenuti sul posto (cfr. rapporto d'intervento del corpo dei civili pompieri di Lugano). Dal canto suo, F_____ D_____ (municipale e responsabile del dicastero edilizia privata e pubblica, canalizzazioni e acquedotto) ha affermato che la mattina di mercoledì 27 o di giovedì 28 febbraio 2013 il tecnico comunale l'avrebbe informato delle segnalazioni pervenute in merito all'odore di nafta vicino al Ristorante _____. Gli avrebbe quindi ordinato di effettuare delle verifiche nei cantieri soprastanti. In giornata, W_____ gli avrebbe poi comunicato che il capo cantiere del cantiere _____ aveva riferito che erano stati avvisati la direzione lavori e una ditta specializzata. Verso le 17:45 di venerdì pomeriggio, mentre si stava recando in Comune, avrebbe notato la presenza dei pompieri all'altezza del ponte sovrastante il riale. Poco tempo dopo essere giunto in Comune, il responsabile del corpo pompieri gli avrebbe chiesto di recarsi presso il cantiere _____, dove gli sarebbe stato spiegato che vi era stata una perdita e che la nafta era finita nel riale. Assieme avrebbero effettuato un sopralluogo lungo il riale, in località Ronchi, constatando la presenza di nafta in due camere di contenimento. Avrebbe quindi consegnato ai pompieri la fotocopia della mappa con il tracciato del riale, prendendo atto che le operazioni di pulizia e bonifica sarebbero cominciate dopo il nulla osta della competente autorità cantonale. Da allora non si sarebbe più occupato della vicenda (cfr. verbale di polizia del 13 marzo 2013 di F_____ D_____, pag. 1 seg.). 4.3.4. La ditta _____ è giunta sul cantiere venerdì 1° marzo 2013, verso le 13:00. Nell'aria vi era una forte odore di nafta. Ricevute le necessarie spiegazioni dal capo cantiere, gli addetti intervenuti hanno proceduto a spargere materiale assorbente sulla soletta, sulla quale era ben visibile la presenza di nafta, e ad aspirare dai drenaggi l'acqua frammista a nafta, ripetendo più volte l'operazione. Il quantitativo di nafta recuperato è stato stimato in 200-300 litri (cfr. verbale di polizia del 18 marzo 2013 di L_____ D_____, pag. 1 seg.). Come detto, il medesimo giorno, alle 17:05, è intervenuto anche il corpo civili pompieri di Lugano, dal cui rapporto d'intervento emerge quanto segue: Viene inviato sul posto una squadra d'intervento composta da 1 capo gruppo e 2 militi. Alle 17:35:00 il capo gruppo contatta l'ufficiale di picchetto spiegando che il fiume è pieno di nafta e lo sbarramento piazzato non è efficace. La nafta continua a scorrere nel fiume in quantitativi importanti. Alle ore 17:38:27 l'ufficiale di picchetto sgancia un allarme al gruppo di picchetto e al gruppo di rinforzo. In seguito si porta sul posto. Appena giunto sul luogo dell'evento (...) l'ufficiale si è occupato di ricercare la fonte dell'inquinamento. Risalendo il fiume e grazie a delle indicazioni di alcuni passanti, la fonte è stata identificata all'interno del cantiere (...). Sul posto un operaio ci informava che effettivamente una fuoriuscita di nafta si era verificata alcuni giorni prima, forse già martedì. Facendo degli approfondimenti si constatava che la nafta era fuoriuscita da un apparecchio per riscaldare. La perdita era ferma, ma la nafta caduta dapprima su una soletta era penetrata nei drenaggi del cantiere

(...) che scaricavano in un prato che a sua volta scaricava in una caditoia, la quale finiva direttamente nel fiume in questione. Vista la complessità della situazione non è stato possibile intervenire immediatamente. Le squadre sono state rinviate in caserma e il capo intervento ha preso contatto con un responsabile del Municipio. Già nella serata è stato effettuato un sopralluogo approfondito (...) per poi elaborare un piano d'intervento da attuare nei giorni seguenti. Il prato contaminato misurava circa 40 m x 50 m. La tratta del fiume inquinata aveva una lunghezza di circa 800 m. 4.3.5. Lunedì 4 marzo 2013, nel pomeriggio, si è svolto un incontro presso il cantiere, al quale hanno partecipato rappresentanti della RI 1 e della ditta _____, dell'autorità comunale e cantonale (SPAAS, Polizia), del patriziato, nonché del corpo pompieri di Lugano. Dal relativo verbale (annesso al rapporto di polizia) si evince che l'olio fuoriuscito si è propagato come segue: - riversamento sulla platea in cemento armato sul quale era posato l'impianto di riscaldamento - infiltrazione nel terreno al bordo della platea - immissione nel drenaggio, collegato ad un pozzetto d'ispezione, con scarico provvisorio nel prato della particella 762 RFD _____ - scorrimento superficiale verso la stradina sottostante il prato, immissione nella canalizzazione acque meteoriche attraverso nella (recte : la) caditoia della stradina, con scarico nel riale che attraversa il paese - lungo il riale è stata rilevata la presenza di tracce di olio per alcune centinaia di metri. In tale occasione, preso atto dell'intervento eseguito dalla _____, sono stati concordati gli ulteriori lavori di bonifica da effettuare. La coordinazione del risanamento del terreno (mapp. 762), segnatamente mediante scarifica del terreno inquinato, è stata affidata alla _____, dal cui rapporto emerge che sono state asportate 200 t di materiale inquinato (il quantitativo di nafta recuperato è stato stimato in 260 l; cfr. doc. 7 SPAAS). Della pulizia e bonifica del riale sono stati invece incaricati i pompieri. 4.4. La ricorrente contesta anzitutto la qualifica di perturbatrice per comportamento attribuitale dalle istanze inferiori. 4.4.1. Come illustrato in narrativa, la SPAAS ha preliminarmente ritenuto che, quale direttrice lavori, la RI 1 fosse responsabile della gestione e del controllo dell'impianto noleggiato a nome e per conto della CO 1 e che, dato il suo potere di disposizione sullo stesso, fosse da qualificare come detentrica dell'impianto ai sensi dell'art.

E. 22

LPac fosse l'insorgente. Qualifica, questa, attestata, come rettamente rilevato nel giudizio impugnato, da numerose circostanze, quali il fatto che era la RI 1 ad intrattenere i rapporti con la _____, che è stata la ricorrente a chiedere agli addetti di quest'ultima di formare G_____ A_____ in merito al funzionamento dell'impianto e allo stesso di istruire un piastrellista operante per la ditta _____, che era l'insorgente ad occuparsi dei rifornimenti di gasolio e che è alla RI 1 che A_____ si è rivolto una volta scoperta la perdita di nafta (cfr. supra, consid. 4.3.1 - 4.3.3). Ancorché avesse delegato talune competenze operative al capo cantiere, era dunque principalmente la ricorrente cui competeva la gestione e supervisione dell'impianto, non certo alla CO 1, che l'aveva incaricata della direzione lavori, né tantomeno alla _____, che coordinava unicamente le ditte operanti (in subappalto) all'interno dell'area wellness, per le cui esigenze lavorative è stato installato l'impianto. Non porta ad altra conclusione il fatto che la ricorrente avesse, per comodità sua, lasciato che anche gli operai di queste altre ditte mettessero talvolta mano all'impianto, segnatamente per regolare il termostato. Semmai, ciò le faceva obbligo di impartire chiare direttive in merito, rispettivamente di adottare le necessarie misure per evitare le conseguenze di manipolazioni improprie. 4.4.2.2. Nella sua qualità di detentrica dell'impianto, la ricorrente era quindi anzitutto tenuta a usare tutta la

diligenza richiesta dalle circostanze al fine di evitare effetti pregiudizievoli all'ambiente e, segnatamente, alle acque (art. 3 LPAc). In tale ottica, avrebbe dovuto adottare i provvedimenti necessari per evitare o limitare eventuali perdite di olio combustibile, rispettivamente per impedirne la propagazione. Ciò che invece è venuto sostanzialmente meno. Come giustamente rilevato dalla SPAAS (cfr. risposte del 5 giugno 2019, pag. 4 e 9, e del 5 maggio 2021, pag. 4), l'installazione, liberamente accessibile a chicchessia (anche a personale non formato), era in effetti priva di un sistema idoneo di raccolta delle perdite, la posa di un semplice secchio sotto lo spurgo e di un tappeto di gomma non essendo evidentemente sufficienti. L'impianto era inoltre posizionato su una superficie orizzontale non stagna, in prossimità di una griglia, di drenaggi di raccolta delle acque meteoriche e di superfici non pavimentate, ciò che ha indubbiamente favorito la dispersione del combustibile nel terreno contiguo e nel riale sottostante, anche perché non vi era alcuno strumento di rilevazione di eventuali perdite. Come ritenuto dalle autorità inferiori, queste gravi mancanze, che sono indice di una patente sottostima del pericolo, sono (una) causa diretta dell'inquinamento verificatosi. Le omissioni della ricorrente hanno infatti senz'altro superato la soglia del pericolo affinché il danno si produca. Fossero stati presi gli opportuni provvedimenti precauzionali, il danno non si sarebbe in effetti verificato o lo sarebbe stato in misura minore. Lo stesso vale dal profilo della causalità adeguata, posto che, secondo l'andamento ordinario delle cose e l'esperienza generale della vita, l'assenza di adeguate opere di protezione è atta a condurre a un risultato come quello che si è verificato. Non porta ad altra conclusione il fatto che una persona non identificata abbia lasciato aperto lo spurgo, dato che i provvedimenti di sicurezza omessi erano necessari anche allo scopo di prevenire le conseguenze di manipolazioni inappropriate. Le obiezioni sollevate dall'insorgente a questo riguardo vanno dunque respinte.

4.4.2.3. A giusta ragione, le istanze precedenti hanno rimproverato alla ricorrente delle mancanze anche dopo la scoperta della fuoriuscita, avvenuta la mattina di martedì 26 febbraio 2013. Vero è che tra la versione di G _____ A _____, che ha riferito di aver avvisato F _____ O _____ la stessa mattina, e quella dei responsabili della RI 1 (lo stesso O _____ e il suo assistente, C _____ V _____), che hanno affermato di esserne stati informati soltanto nel corso di giovedì 28 febbraio 2013, non vi è totale convergenza. Sennonché, dato che i responsabili di RI 1 erano presenti in cantiere tutti i giorni (cfr. verbale MP del 24 giugno 2014 di F _____ O _____, pag. 2), è poco credibile ch'essi non abbiano sentito il forte odore di nafta presente nell'aria, di cui si sono accorti sia gli operai presenti sul cantiere sia gli abitanti di _____ (cfr., supra, consid. 4.3.2 e 4.3.3). È invece piuttosto verosimile che, in un primo tempo, l'entità della perdita sia stata sottostimata e che soltanto dopo che, nella mattinata di giovedì 28 febbraio 2013, il tecnico comunale ha chiesto ragguagli, si sia deciso d'intervenire più seriamente, interpellando una ditta specializzata, che tuttavia è intervenuta sul posto soltanto nel primo pomeriggio del giorno successivo, ovvero 3½ giorni dopo che la perdita era stata scoperta. Anche in questo caso, comunque, contravvenendo agli obblighi imposti ai detentori di un impianto contenente liquidi che costituiscono un pericolo per le acque e alle persone incaricate del suo esercizio o della sua manutenzione (cfr. art. 22 cpv. 6 LPAc), la ricorrente ha omesso di segnalare immediatamente la fuoriuscita di liquidi alla polizia di protezione delle acque e ai pompieri, i quali sono in effetti intervenuti soltanto la sera di venerdì 1° marzo 2013, dopo essere stati chiamati da un abitante di _____. In queste circostanze, il rimprovero mosso all'insorgente dalla SPAAS di aver sottovalutato il problema e di aver tardato sia ad informare le autorità competenti ed i pompieri sia a prendere seri provvedimenti, idonei a

evitare o, quantomeno, a rendere meno grave l'inquinamento, facendo così anche lievitare i costi dell'intervento di bonifica (cfr. risposte del 5 giugno 2019, pag. 9 seg., e del 5 maggio 2021, pag. 5), appare invero del tutto giustificato. In tutti i casi, non è frutto di una valutazione insostenibile.

4.4.2.4. Ferme queste premesse, la qualifica di perturbatrice per comportamento attribuita dalle istanze inferiori alla ricorrente merita di essere confermata.

4.5. L'insorgente sostiene inoltre che, anche qualora fosse da considerare perturbatrice per comportamento, non sarebbe l'unica ad avere una responsabilità per l'inquinamento prodottosi. Le spese dell'intervento di bonifica, segnatamente la quota del 70% messa a suo carico, dovrebbero quindi essere ripartite anche su altri soggetti. Ora, come accennato (cfr. supra, consid. 2.4 e 2.5), ci possono essere più cause immediate e simultanee o concomitanti di un inquinamento. Spetta all'autorità competente individuarle, in modo da poi suddividere le spese di risanamento proporzionalmente al rispettivo grado di responsabilità dei perturbatori. In concreto, occorre dunque verificare se il rimprovero mosso dalla ricorrente alla SPAAS di aver negletto altre responsabilità, che il Governo non ha invero affrontato, sia fondato.

4.5.1. La ricorrente ritiene che una parte della sua quota avrebbe dovuto essere posta a carico della CO 1. Sennonché, come illustrato, benché quest'ultima figurasse come noleggiatrice dell'impianto sul contratto concluso, a suo nome e per suo conto, dalla RI 1 con la ditta noleggiante, era l'insorgente a esserne la detentrica e, in quanto tale a occuparsi, in via principale, della sua gestione e supervisione. Non risulta in effetti che la CO 1 se ne sia mai dovuta occupare, né che la RI 1 le abbia mai chiesto delle indicazioni o istruzioni al riguardo. Addirittura non risulta nemmeno che la CO 1 fosse stata tempestivamente informata della perdita occorsa e del conseguente inquinamento (cfr. doc. 19 SPAAS). Non è pertanto dato di vedere quali comportamenti o omissioni le si possano rimproverare, tali da poterle attribuire (pure) la qualifica di perturbatrice per comportamento. Giustamente la SPAAS l'ha pertanto considerata unicamente quale perturbatrice per situazione, mettendole peraltro a carico una quota non indifferente (30%) dei costi di ripristino. Percentuale, questa, corrispondente al limite massimo di quanto il perturbatore per situazione è generalmente chiamato a rispondere (cfr. supra, consid. 2.4) e sulla quale non occorre esprimersi in questa sede, in quanto rimasta incontestata.

4.5.2. La ricorrente rimprovera inoltre alle autorità inferiori di non aver considerato il ruolo dell'ignoto autore che ha (lasciato) aperto lo spurgo. A ragione. È in effetti evidente che se quest'ultimo fosse stato identificato, egli, rispettivamente la ditta per cui operava, sarebbero stati considerati perturbatori per comportamento, essendo all'origine della perdita che ha causato l'inquinamento. Anche tale atto, verosimilmente frutto di una negligenza, costituisce infatti una causa diretta dell'inquinamento, dato che se non fosse stato lasciato aperto lo spurgo, il danno non si sarebbe verificato. Certo, fossero state adottate dalla RI 1 le necessarie misure di sicurezza, l'inquinamento avrebbe forse potuto comunque essere evitato o, quantomeno, limitato. In tale ottica, la responsabilità della detentrica dell'impianto è senz'altro maggiore. Ciò non toglie che all'ignoto autore va attribuita almeno una parte di responsabilità. La circostanza che la persona in questione non abbia potuto essere identificata, non permette(va) quindi di ignorare il suo ruolo. D'altro canto, la sua ipotetica quota parte non poteva semplicemente essere messa a carico degli altri perturbatori e, in particolare, della ricorrente quale perturbatrice per comportamento, poiché ciò equivarrebbe a reintrodurre indirettamente la responsabilità solidale tra i vari perturbatori, in contrasto con il principio secondo cui le spese di risanamento vanno suddivise proporzionalmente alla rispettiva parte di responsabilità (cfr. supra, consid. 2.5). Ciò a maggior ragione che, nel caso concreto, il luogo in cui si è verificata la perdita si configura (pure) come il sito di un

incidente ai sensi dell'art. 2 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza sul risanamento dei siti inquinati del 26 agosto 1998 (OSiti; RS 814.680; cfr., sulla nozione di sito di un incidente, DTF 136 II 142 consid. 3.2; cfr. pure doc. 8 e 9 SPAAS), con la conseguenza che l'intervento di risanamento avrebbe potuto essere fondato anche sulle norme relative al risanamento dei siti inquinati, nel cui ambito vige il principio che l'ente pubblico competente assume la parte delle spese dei responsabili che non possono essere individuati (art. 32 d cpv. 3 LPAmb; cfr. Adler , op. cit., § 7, pag. 182). Principio, questo, che conviene dunque applicare pure nell'ambito della ripartizione dei costi derivanti dall'esecuzione anticipata qui in discussione. In concreto, o correrà dunque determinare il grado di responsabilità dell'autore ignoto. La relativa quota parte delle spese rimarrà a carico dell'ente pubblico.

4.5.3. Esclusa una responsabilità della _____, cui non risulta che toccassero particolari compiti in relazione alla gestione dell'impianto in questione, lo stesso non può invero dirsi della _____ e del suo dipendente G_____ A_____. A quest'ultimo, capo cantiere, erano infatti state delegate dalla RI 1 talune competenze operative in relazione all'impianto di riscaldamento. Era in effetti a lui che era stato fatto spiegare dalla noleggiante il funzionamento dello stesso ed era sempre a lui che si rivolgevano le ditte operanti nel settore wellness allorquando vi erano dei problemi di funzionamento. Era, in particolare, quest'ultimo che si occupava dello spurgo, rispettivamente che, dietro richiesta della RI 1, ha istruito un altro operaio su come eventualmente procedere in caso di blocco. È altresì al capo cantiere che si è dapprima rivolto N_____ C_____, dopo aver scoperto la perdita di combustibile. Di seguito, G_____ A_____ ha informato la RI 1, salvo poi, per sua stessa ammissione, disinteressandosi del problema in quanto non sarebbe stato suo compito occuparsene (cfr. supra , consid. 4.3.1 - 4.3.3). Senonché, non si può certo dire che questo sia l'atteggiamento che ci si deve attendere da una persona che, oltre ad avere mansioni operative in relazione a un impianto contenente liquidi che costituiscono un pericolo per l'ambiente e le acque, riveste il ruolo di capo cantiere e che, in tali funzioni, deve quindi segnalare immediatamente alla polizia di protezione delle acque ogni fuoriuscita di liquidi, nonché mettere spontaneamente in atto tutte le misure che si possono ragionevolmente pretendere per combattere i rischi d'inquinamento delle acque (cfr. art. 22 cpv. 6 LPAc). Doveri di diligenza, questi, che G_____ A_____ ha almeno in parte negletto, disinteressandosi della situazione, non curandosi cioè che venissero messi immediatamente in atto - dalla RI 1 a cui si era rivolto o, in caso di inerzia/ritardo da parte di quest'ultima, procedendovi in sua vece - gli sforzi e le procedure per accertare compiutamente l'entità del danno e limitare l'inquinamento verificatosi. Di modo che, tra la scoperta della fuoriuscita e gli interventi di bonifica, sono trascorsi svariati giorni. In tali circostanze è evidente che la _____ avrebbe dovuto rispondere, come perturbatrice per comportamento, dell'operato negligente del proprio dipendente, direttamente causale per l'aggravamento dell'inquinamento e, di riflesso, dell'aumento dei costi di risanamento. È dunque a giusta ragione che, il 16 dicembre 2016, la SPAAS ha prospettato (anche) a tale ditta l'intenzione di porle a carico una parte delle spese d'intervento, salvo poi rinunciarvi e metterle a carico unicamente della CO 1 e della RI 1 con la decisione del 14 febbraio 2017 e con quella (su reclamo) del 15 marzo 2019. Nel frattempo, posto che le pretese della collettività si prescrivono in cinque anni dal momento in cui è stato effettuato l'intervento ed è conosciuto l'ammontare delle spese (DTF 126 II 54 consid. 7, 122 II 26 consid. 5; STF 1C_18/2016 del 6 giugno 2016 consid. 5.2), che dalla comunicazione del 13 dicembre 2016 sono trascorsi più di cinque anni e che nei confronti della _____ il termine di prescrizione

quinquennale non è stato da allora ulteriormente interrotto (cfr., su questo aspetto, sentenza del 16 giugno 2020 [AC.2019.0397] del Tribunale cantonale del Canton Vaud, Corte di diritto amministrativo e pubblico, consid. 3a), le pretese nei confronti di quest'ultima devono essere considerate prescritte. Ne discende che la quota parte delle spese (che andrebbero) addossate alla _____ in base al suo grado di responsabilità, comunque inferiore a quello della RI 1, rimarrà a carico dell'ente pubblico.

4.5.4. Analogo discorso vale infine, sostanzialmente, per il Comune di _____, che deve rispondere dell'agire omissivo dei suoi funzionari e rappresentanti. Dagli atti dell'inchiesta penale emerge in effetti che l'odore di nafta è stata per giorni ben percepibile nel nucleo di _____ e nei pressi del riale, tanto che vi sono state svariate segnalazioni di residenti. Ciononostante, malgrado che in ambito ambientale i Comuni esercitano le funzioni di polizia locale (art. 6 LALPamb), all'interno del Comune nessuno sembra aver prestato all'evento l'attenzione richiesta dalle circostanze. In particolare, S _____ W _____, tecnico comunale, si è limitato, la mattina di giovedì 28 febbraio 2013, a chiamare il capo cantiere, chiedendogli di effettuare delle verifiche. Non si è recato sul cantiere, come invece avrebbe dovuto fare, ma, a suo dire, nel pomeriggio di venerdì 1° marzo 2013 sarebbe andato nei pressi del Ristorante _____, soprastante il riale, ove avrebbe constatato che l'odore di nafta era scomparso quasi del tutto. Sennonché nello stesso pomeriggio un abitante (S _____ R _____) ha chiaramente visto delle chiazze di nafta nell'acqua del riale e, appreso che precedenti segnalazioni all'Autorità comunale erano apparentemente rimaste inascoltate, ha proceduto ad allertare i pompieri, che sono intervenuti poco dopo (cfr. supra, consid. 4.3.3). Come emerge dal rapporto d'intervento di questi ultimi, essi hanno subito constatato che nel riale vi erano quantitativi importanti di carburante e nel giro di poco tempo sono risaliti fino al cantiere, dove hanno avuto conferma del fatto che vi era stata una fuoriuscita di gasolio. Ciò che dimostra come un agire tempestivo e, in particolare, un avviso immediato ai pompieri avrebbe avuto quantomeno l'effetto di limitare i danni all'ambiente e i costi del risanamento. Pure il Comune di _____ andava dunque considerato, quand'anche in misura minore rispetto a coloro che erano tenuti a salvaguardare l'ambiente nell'espletamento della loro attività lavorativa, responsabile per comportamento. (DTF 131 II 743 consid. 3.3; cfr. Adler, op. cit., § 5 pag. 110 seg., § 8 pag. 218 seg.). Al Comune di _____ non è tuttavia mai stata prospettata dalla SPAAS l'intenzione di porre a suo carico una parte delle spese d'intervento, di modo che nei suoi confronti la prescrizione non è mai stata interrotta. Ne discende che anche in questo caso la quota parte delle spese (che andrebbero) a esso accollate in base al suo grado di responsabilità dovrà rimanere a carico dello Stato.

4.5.5. Nella misura in cui la SPAAS, con l'avallo del Consiglio di Stato, ha posto a carico della ricorrente il 70% delle spese d'intervento anticipate dallo Stato, omettendo di addossarne una parte agli altri perturbatori per comportamento, l'autorità cantonale ha abusato del proprio potere d'apprezzamento e, quindi, ha leso il diritto. Ciò detto, il ricorso va parzialmente accolto, annullando la decisione del 15 marzo 2019 della SPAAS, nella misura in cui accolla alla ricorrente il 70% delle spese d'intervento anticipate dallo Stato (fr. 63'938.55), e quella del Governo che la conferma. Dato che, come già accennato al consid. 3.3, dal 4 ottobre 2019 la SPAAS non è più competente per decidere in merito all'addebito di detti costi d'intervento nel caso di importi superiori a fr. 50'000.-, tale competenza essendo ora attribuita al Consiglio di Stato (art. 11 cpv. 1 del Regolamento), gli atti sono rinviati a quest'ultimo affinché, determinato il grado di responsabilità attribuibile alla RI 1, rispettivamente ai restanti perturbatori per comportamento (autore ignoto, _____ e Comune di _____), emetta una nuova

decisione di addebito, accollando alla RI 1 la quota parte corrispondente al suo grado di responsabilità, ritenuto che per il resto le spese saranno assunte dallo Stato. 5. 5.1. Sulla scorta di quanto precede, il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza, sono annullate la decisione del 15 marzo 2019 della SPAAS, nella misura in cui accolla alla ricorrente il 70% delle spese d'intervento anticipate dallo Stato (fr. 63'938.55), e quella del 10 febbraio 2021 del Consiglio di Stato che la conferma. Gli atti sono rinviati a quest'ultimo, quale Autorità competente secondo l' art. 11 cpv. 1 del Regolamento, affinché, determinato il grado di responsabilità attribuibile alla RI 1, rispettivamente ai restanti perturbatori per comportamento (autore ignoto, _____ e Comune di _____), emetta una nuova decisione di addebito, accollando alla RI 1 la quota parte corrispondente al suo grado di responsabilità, ritenuto che per la parte restante le spese saranno assunte dallo Stato. 5.2. Dato l'esito, la tassa di giustizia, ridotta, è posta a carico della ricorrente (art. 47 cpv. 1 LPAm). Alla stessa, patrocinata, lo Stato verserà un'indennità ridotta a titolo di ripetibili, a valere per entrambe le sedi di giudizio (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide:

1. Il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza: 1.1. la decisione del 10 febbraio 2021 (n. 602) del Consiglio di Stato e la decisione del 15 marzo 2019 della SPAAS, quest'ultima nella misura in cui accolla alla RI 1 il 70% delle spese d'intervento anticipate dallo Stato (fr. 63'938.55), sono annullate; 1.2. gli atti sono ritornati al Consiglio di Stato affinché proceda come indicato al consid. 5.1. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.- è posta a carico della ricorrente, alla quale va retrocesso l'importo di fr. 500.- anticipato in eccesso. Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà alla ricorrente fr. 2'500.- a titolo di ripetibili di entrambe le sedi.
3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110).
4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente La
vicecancelliera

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.