Urteilskopf

112 Ib 543

82. Estratto della sentenza 17 dicembre 1986 della I Corte di diritto pubblico nella causa Lega svizzera per la salvaguardia del patrimonio nazionale c. Consiglio di Stato del Cantone Ticino (ricorso di diritto amministrativo)
Regeste (de):
Einsprache gegen ein Nationalstrassen-Ausführungsprojekt.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

a) Der Entscheid der kantonalen Behörde, mit welchem die Einsprache einer gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzvereinigung (Art. 12 Abs. 1 NHG) gegen ein Ausführungsprojekt abgewiesen wird, gilt als Entscheid über eine Einsprache gegen die Enteignung im Sinne von Art. 99 lit. c OG, obschon keine Landabtretung in Frage steht (Art. 12 Abs. 3 NHG in Verbindung mit Art. 9, 35 und 55 EntG, Art. 26 und 27 NSG): gegen ihn ist deshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und nicht die verwaltungsrechtliche Beschwerde an den Bundesrat zulässig (Bestätigung der Rechtsprechung; E. 1a).

b) Der Schweizer Heimatschutz ist hier nicht nur gemäss Art. 12 Abs. 1 und 3 NHG sondern auch aufgrund von Art. 55 USG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuzulassen, obschon der Bundesrat bisher weder die Liste der einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehenden Anlagen (Art. 55 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 USG) noch jene der zur Beschwerde berechtigten Organisationen (Art. 55 Abs. 2 USG) veröffentlicht hat (E. 1b).

c) Die gemäss Art. 12 NHG und Art. 55 NSG beschwerdeberechtigte Vereinigung kann auch insoweit Rügen gegen die im Ausführungsprojekt vorgesehene Linienführung erheben, als sich diese aus dem vom Bundesrat festgelegten generellen Projekt ergibt (E. 1d).

2. Gegenstand der Projekt-Auflage im Hinblick auf das Umweltschutzgesetz.

Regeste (fr):
Opposition à un projet définitif pour la construction d'une route nationale.

1. Recevabilité du recours de droit administratif.

a) La décision de l'autorité cantonale qui rejette l'opposition à un projet définitif formée par une association d'importance nationale au sens de l'art. 12 al. 1 LPN doit être considérée comme une décision sur opposition contre une expropriation au sens de l'art. 99 let. c OJ, alors même qu'aucune cession de terrain n'est en jeu (art. 12 al. 3 LPN en relation avec les art. 9, 35 et 55 LEx, 26 et 27 LRN): elle ouvre donc la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral et non celle du recours administratif au Conseil fédéral (confirmation de la jurisprudence; consid. 1a).

b) La qualité pour former un recours de droit administratif doit être reconnue, en l'occurrence, à la Ligue suisse du patrimoine national (Heimatschutz) sur la base non seulement de l'art. 12 al. 3 LPN, mais aussi de l'art. 55 LPE, et ce bien que le Conseil fédéral n'ait encore publié à ce jour ni la liste des installations soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 55 al. 1 en relation avec l'art. 9 LPE) ni celle des organisations disposant du droit de recours (art. 55 al. 2 LPE; consid. 1b).

c) L'organisation habilitée à agir en vertu des art. 12 LPN et 55 LPE peut diriger des moyens contre le tracé fixé dans le projet définitif même en tant que ce tracé résulte du projet général établi par le Conseil fédéral (consid. 1d).

2. Objet de la mise à l'enquête du projet définitif au regard de la nouvelle loi sur la protection de l'environnement.

Regesto (it):
Opposizione ad un progetto esecutivo per la costruzione di una strada nazionale.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo.

a) La decisione dell'autorità cantonale che respinge l'opposizione contro il progetto esecutivo presentata da un'associazione di importanza nazionale secondo l'art. 12 cpv. 1 LPN dev'essere considerata come presa su opposizione contro un'espropriazione ai sensi dell'art. 99 lett. c OG, benché non sia in gioco cessione di terreno (art. 12 cpv. 3 LPN in comb. con gli art. 9, 35 e 55 LEspr, 26 e 27 LSN): contro di essa è quindi ammissibile il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale e non il ricorso amministrativo al Consiglio federale (conferma della giurisprudenza; consid. 1a).

b) La Lega svizzera per la salvaguardia del patrimonio nazionale è in materia legittimata a proporre ricorso di diritto amministrativo non solo in virtù dell'art. 12 cpv. 1 e 3 LPN ma anche in virtù dell'art. 55 LPA, e ciò nonostante che il Consiglio federale non abbia ancora pubblicato né la lista degli impianti soggetti all'esame dell'impatto sull'ambiente (art. 55 cpv. 1 in comb. con l'art. 9 LPA) né quella delle organizzazioni legittimate a ricorrere (art. 55 cpv. 2 LPA) (consid. 1b).

c) L'organizzazione legittimata ai sensi degli art. 12 LPN e 55 LPA può sollevare censure contro il tracciato del progetto esecutivo anche nella misura in cui questo ricalca quello del progetto generale stabilito dal Consiglio federale (consid. 1d).

2. Contenuto della pubblicazione del progetto esecutivo alla luce della nuova LPA.

Sachverhalt ab Seite 545

BGE 112 Ib 543 S. 545

Di fronte al sempre più crescente traffico in provenienza da e in direzione del valico del Gaggiolo, il Dipartimento delle pubbliche costruzioni del Cantone Ticino ha proposto al Consiglio federale la costruzione di un'uscita provvisoria dalla strada nazionale N 2 in direzione di Genestrerio, al fine di decongestionare la circolazione attraverso questo Comune e quello di Mendrisio. In considerazione della limitata efficacia di tale soluzione, il Dipartimento federale dell'interno ha invitato nel 1981 gli organi cantonali ad elaborare invece - a complemento della rete delle strade nazionali - un progetto generale per una strada diretta d'accesso da Ligornetto/Genestrerio all'esistente svincolo di Mendrisio. Tale progetto, studiato in collaborazione con l'Ufficio federale delle strade, fu licenziato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino il 22 giugno 1982, dopo esperita la procedura di consultazione, e venne sottoposto il 1o luglio 1982 al Consiglio federale per esame ed approvazione in conformità dell'art. 20 LSN. Con decisione del 14 settembre 1983, il Consiglio federale lo approvò quale

BGE 112 Ib 543 S. 546

complemento al progetto generale del tronco Chiasso-Lamone e autorizzò l'elaborazione del progetto esecutivo, precisando che le proposte e i desideri esposti nei preavvisi dei servizi federali, dei comuni e degli enti cantonali erano da esaminare e possibilmente da accogliere in tale sede. Dal progetto generale si evince che la prevista strada d'accesso, della lunghezza di 2,6 km, parte dall'esistente svincolo di Mendrisio/San Martino, che viene ampliato in modo da adeguarlo alle nuove esigenze, per svolgersi dapprima con tracciato parallelo ed adiacente all'autostrada lungo il fronte dell'abitato di Rancate, e seguire poi il corso del torrente Laveggio in zone già manomesse da impianti industriali e artigianali vari, raggiungendo infine l'esistente strada cantonale per Stabio ed il Gaggiolo, nella quale si inserisce il territorio di Ligornetto in località La Guardia, con un innesto anche sulla traversa Genestrerio-Ligornetto. Un ulteriore innesto intermedio è previsto al km 1,4 con la tangenziale sud di Mendrisio e la montagna di Arzo. Sulla scorta di questo progetto generale complementare, i competenti organi cantonali hanno elaborato il progetto esecutivo della nuova arteria di raccordo. Quest'ultimo si distingue da quello generale per quanto riguarda l'innesto della strada d'accesso nella preesistente rete viaria cantonale: anziché nel punto d'intersezione della cantonale Stabio-Rancate con la strada Genestrerio-Ligornetto, tale innesto è spostato più a sud-ovest, in territorio di Stabio, all'altezza del punto franco, con un prolungamento di ca 800 m. Gli atti costituenti il progetto esecutivo furono pubblicati presso le relative cancellerie comunali tra il 24 luglio ed il 15 settembre 1985. Entro il termine ha inoltrato opposizione con esposto del 15 settembre 1985 anche la Lega svizzera per la salvaguardia del patrimonio nazionale (Schweizer Heimatschutz), unitamente alla sua sezione cantonale, la Società ticinese per la conservazione delle bellezze naturali e artistiche (STCBNA). L'opponente ha chiesto il riesame dell'ubicazione e dell'organizzazione del disimpegno della N 2 con la nuova diramazione e quello del tracciato della diramazione stessa, in particolare uno studio neutro e dettagliato dell'impatto ambientale delle diverse soluzioni prospettabili, con riguardo segnatamente ad una variante da essa suggerita. Il Consiglio di Stato ha respinto l'opposizione con risoluzione n. 597 del 4 febbraio 1986 che la Lega, rappresentata dalla sua sezione cantonale, ha tempestivamente impugnato con ricorso di

diritto amministrativo. In via principale, essa ha postulato che il Tribunale federale annulli codesta risoluzione e dichiari contrario al diritto federale il controverso progetto esecutivo; in via subordinata, la ricorrente ha chiesto che, annullata la decisione del Consiglio di Stato, l'autorità cantonale sia invitata a ripubblicare il progetto, previa sufficiente picchettatura e modinatura, e con l'obbligo di metter a disposizione il rapporto sull'impatto ambientale. Dei motivi si dirà, se necessario, in seguito. Il Governo del Cantone Ticino ha concluso per la reiezione del gravame. Il Tribunale federale - dopo un sopralluogo esperito da una sua delegazione il 17 novembre 1986 - ha respinto il ricorso in quanto ricevibile.

Erwägungen

Considerato in diritto:

1. a) La decisione impugnata, fondata sul diritto pubblico federale e di ultima istanza cantonale (art. 97 cpv. 1, 98 lett. g OG, art. 5 PA), concerne piani ai sensi dell'art. 99 lett. c OG. Il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale è ammissibile quindi solo se essa è stata emanata su opposizione contro espropriazioni o rilottizzazioni (DTF 108 Ib 507 consid. 2, DTF 104 Ib 32, DTF 99 Ib 204 /205), mentre in contrario caso entra in considerazione il ricorso amministrativo al Consiglio federale (art. 72 lett. d, 73 cpv. 1 lett. c, 74 lett. a PA). La Lega svizzera non è tenuta a cedere terreni o altri diritti per la costruzione dell'opera e non è quindi espropriata. Tuttavia, questa organizzazione è espressamente autorizzata dall'art. 12 cpv. 3 LPN a presentare

opposizioni e domande in procedimenti d'espropriazione ai sensi degli art. 9, 35 e 55 LEspr, e quindi anche ad opporsi nella procedura di approvazione dei progetti esecutivi ai sensi degli art. 26 e 27 LSN, dal momento che tale procedura assume tutte le funzioni di quella di opposizione prevista dalla legge di espropriazione (DTF 111 Ib 35, DTF 110 Ib 401 consid. 2, DTF 108 Ib 507 consid. 2). Anche nei confronti della Lega l'impugnata decisione del Consiglio di Stato dev'essere quindi considerata come presa "su opposizione contro espropriazioni o rilottizzazioni" ai sensi dell'art. 99 lett. c OG, nonostante non sia in gioco una cessione di terreno (DTF 112 Ib 287 /88 consid. 2). Il ricorso di diritto amministrativo è quindi dato ai sensi dell'art. 99 lett. c OG, e non è di rilievo - contrariamente all'opinione del Cantone - che contro la decisione del Consiglio di Stato sia stato interposto altro ricorso

di diritto amministrativo da parte di privati espropriati, né che nel frattempo tale gravame sia stato ritirato e stralciato dai ruoli. b) La legittimazione della Lega ricorrente risulta dall'art. 12 cpv. 1 e 3 LPN in relazione con l'art. 103 lett. c OG (DTF 110 Ib 161 consid. 2). Questa legittimazione è tuttavia limitata alla tutela degli interessi inerenti alla protezione della natura e del paesaggio e non si estende alla salvaguardia di altri interessi pubblici che esulano da questo contesto (DTF 109 Ib 342 /43 consid. 2b).
Contrariamente all'opinione del Cantone, la legittimazione a ricorrere dev'esser riconosciuta alla Lega anche ai sensi dell'art. 55 cpv. 1 LPA. È pacifico che le prime due condizioni da cui dipende tale legittimazione sono adempiute, poiché la ricorrente è appunto un'organizzazione nazionale che si propone tra l'altro la tutela dell'ambiente (cfr. art. 2 n. 3 dello Statuto) e poiché la sua fondazione risale a più di dieci anni; inoltre è in discussione una decisione riguardante la costruzione di un impianto soggetto all'esame di compatibilità con l'ambiente di cui all'art. 9 LPA (art. 55 cpv. 1 ultima frase). Certo, il Consiglio federale non ha ancora emanato la lista di tali impianti prevista dall'art. 9 cpv. 1 frase 2 LPA: ma tale circostanza non è di rilievo, dal momento che, tanto nel messaggio quanto davanti al Parlamento, l'Esecutivo federale ha espressamente menzionato le strade nazionali come senz'altro soggette a quest'obbligo (FF 1979 III pag. 751; Boll.uff. CN 1982 pag. 370, voto del Consigliere federale Hürlimann; si confronti, in materia di piazze d'armi, DTF 112 Ib 301 segg. consid. 12; inoltre, sull'applicabilità di principio della LPA, DTF 112 Ib 42 segg. consid. 1c). Tutte le condizioni enumerate all'art. 55 cpv. 1 LPA sono quindi adempiute. Contrariamente a quanto opina lo Stato, è inoltre irrilevante che il Consiglio federale non abbia sinora allestito la lista delle organizzazioni legittimate prevista dall'art. 55 cpv. 2 LPA: con il Tribunale amministrativo di Zurigo (sentenza 28 febbraio 1986 in re Limmatparking AG) e con la dottrina (FELIX MATTER, n. 27 all'art. 55 LPA, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurigo 1986) è da ritenere infatti che tale lista non ha effetto costitutivo ma soltanto dichiarativo e che un'omissione dalla lista dovuta ad errore o attribuibile al fatto che - al momento dell'allestimento - le condizioni temporali previste dall'art. 55 cpv. 1 LPA non erano ancora adempiute, può esser corretta o aggiornata dall'autorità giudicante in un caso concreto.

c) Il ricorso di diritto amministrativo concerne una decisione presa su opposizione ai sensi degli art. 9, 35 e 55 LEspr. Opposizioni contro l'espropriazione e domande fondate segnatamente sull'art. 9 LEspr sono da inoltrare per iscritto e motivate entro il termine per le notificazioni. Trascorso questo termine, l'opposizione è ammissibile solo se ricorrono le condizioni particolari previste dagli art. 39 e 40 LEspr. I termini suddetti sono considerati termini di perenzione (DTF 104 Ib 341 /42 consid. 3a e rinvii). Ciò trae seco che, nella misura in cui nel ricorso di diritto amministrativo fossero sollevati temi che la Lega non avesse evocato nell'opposizione diretta al Consiglio di Stato, tali censure sarebbero da dichiarare irricevibili (sentenza 25 luglio 1986 in re Besmer e litisconsorti, consid. 3 non pubblicato in DTF 112 Ib 280 segg.). d) Col ricorso di diritto amminis-

trativo la ricorrente può far valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso e l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett. a OG), e dolersi dell'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (lett. b), senza soggiacere alla limitazione instaurata dall'art. 105 cpv. 2 OG, poiché l'istanza inferiore è un governo e non un tribunale cantonale o una commissione di ricorso. Per contro, il Tribunale federale non può esaminare l'adeguatezza della decisione presa dal Consiglio di Stato, perché il diritto federale applicabile non prevede simile motivo di ricorso (art. 104 lett. c n. 3 OG; DTF 99 Ib 209). La ponderazione dell'interesse pubblico e dell'opposto interesse privato, come pure quella qui determinante di interessi pubblici collidenti fra di loro (DTF 100 Ib 409 consid. 2) è - quale questione di diritto ai sensi dell'art. 104 lett. a OG - controllata liberamente dal Tribunale federale. Esso si impone tuttavia un certo riserbo allorquando si pongono questioni tecniche o specialistiche, segnatamente quando il legislatore stesso ha previsto la consultazione di istanze specializzate (DTF 98 Ib 435 consid. 2a, DTF 96 I 518 /19 consid. 5) o se si tratta di valutare situazioni locali, purché l'autorità amministrativa sia in grado di conoscerle meglio che il Tribunale federale, ciò che non è sempre necessariamente il caso (cfr. DTF 109 Ib 300 consid. 3, DTF 108 Ib 181 consid. 1a, DTF 98 Ib 216 /17 consid. 2a, DTF 97 I 552 consid. 4c). Riserbo il Tribunale federale ha da imporsi allorquando ci si trova al limite tra il diritto e l'opportunità (DTF 109 Ib 300 consid. 3, DTF 98 Ib 422 consid. 3c, 435). Se in un caso concreto sono stati esaminati tutti gli aspetti essenziali per il giudizio è comunque questione di diritto ed il riserbo che il Tribunale federale si impone presuppone che non

vi sia motivo di ritenere che l'istanza inferiore abbia omesso di accertare in modo coscienzioso, completo ed esatto la fattispecie determinante (DTF 108 Ib 181 segg. consid. 5, DTF 99 Ib 79 /80, DTF 98 Ib 217 /18 consid. 2c; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, II ediz., pag. 308; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. I, pag. 344). Quanto alle decisioni od ai pareri espressi da altre autorità in merito all'opera contestata, esse costituiscono un elemento di cui il Tribunale federale ha da tenere debito conto, specie allorquando l'attuazione di un progetto deve per forza di cose articolarsi in tappe successive ed esige - come ad esempio qui e, in generale, in materia di pianificazione (cfr. art. 2 cpv. 1 e art. 7 LPT) - la consultazione reciproca fra autorità cantonali e federali ed un indispensabile coordinamento delle loro attività. Tale esigenza è particolarmente significativa in materia di strade nazionali per il particolare assetto voluto dal legislatore, che ha assegnato la competenza di stabilire il progetto generale al Consiglio federale, sottraendo la sua decisione ad un controllo da parte del Tribunale federale su ricorso di diritto amministrativo (art. 98 lett. a OG a contrario; cfr. DTF 111 Ib 28 consid. 3a, DTF 110 Ib 402 consid. 3, DTF 106 Ib 31 consid. 12b, DTF 99 Ib 206 segg. consid. 3, DTF 97 I 578 consid. 1a). Da questa ripartizione delle competenze il Tribunale federale - trattandosi dell'opposizione di privati espropriati - ha tratto la conclusione che essi non possono limitarsi a proporre critiche generiche, che investono in realtà solo il progetto generale ed il suo tracciato e sono pertanto irricevibili (DTF 110 Ib 402 consid. 3, DTF 99 Ib 208), ma che essi debbono concretamente dimostrare perché il progetto esecutivo, nell'ambito del loro fondo, viola il diritto federale (DTF 99 Ib 209; inoltre DTF 105 Ia 231): se, rivelatosi fondato, il loro ricorso dev'essere accolto, spetta al Dipartimento dell'interno, cui è succeduto oggi il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie (DFTCE), di instare presso il Consiglio federale per una modifica del progetto generale, modifica che è di esclusiva competenza di questo (DTF 99 Ib 209 consid. 3 in fine). Certo, trattandosi dell'opposizione di un organismo legittimato - come in casu - in virtù degli art. 12 LPN e 55 LPA, questa motivazione non può esser addotta e si deve consentire che la Lega può avanzare censure contro il progetto esecutivo che implicano, se fondate, di rimettere in discussione il tracciato di questo progetto anche nella misura in cui esso ricalca quello del progetto generale: questa era d'altronde l'opinione originaria del Tribunale federale sostenuta

in DTF 97 I 578, conforme peraltro a quella espressa dal Consiglio federale in una decisione del 22 gennaio 1969 (ZBl 71/1970, pag. 124 consid. 4), e secondo la quale un comune nell'opposizione fondata sull'art. 27 LSN può instare anche per un tracciato divergente da quello del progetto generale e l'autorità cantonale è competente per trattare tale opposizione (cfr. in materia di piani direttori e con riferimento esemplificativo alle strade nazionali, DTF 107 Ia 81 segg.; FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, pag. 348 segg.).

2. Le censure sollevate dalla Lega e relative a vizi della procedura di pubblicazione sono infondate e non possono comunque condurre ad un annullamento della procedura. Il progetto esecutivo pubblicato comprendeva una planimetria 1: 5000, il profilo longitudinale 1: 5000/500, le planimetrie 1: 1000 per ogni comune toccato dall'opera, le sezioni caratteristiche 1: 200, in piani 1: 1000 e i profili longitudinali 1: 2000/200 delle modificazioni delle strade cantonali toccate dall'opera, nonché il preventivo della spesa. La ricorrente non assevera - a ragione - che questi atti non corrispondessero a quanto prescritto dagli art. 21 cpv. 2 e 26 LSN: essa lamenta soltanto, in relazione con quest'ultima disposizione, che la picchettatura sul terreno sarebbe stata insufficiente e che non si sarebbe proceduto alla modinatura. Quest'ultima obiezione - per tacere del fatto che lo Stato assevera, senza esser contraddetto, di aver messo in luogo anche modine in determinati settori - è infondata perché, a differenza dell'art. 28, seconda frase LEspr, l'art. 26 LSN non prevede la posa di profili. Quanto alla picchettatura, non è provato che essa fosse manchevole. Essenziale è poi che, durante il periodo di esposizione, i funzionari dell'Ufficio strade nazionali - come espressamente avvertiva la pubblicazione sul Foglio ufficiale - si tenevano a disposizione degli interessati per ogni ragguaglio complementare. Non risulta che la ricorrente abbia fatto capo a questa possibilità, né che essa abbia chiesto sopralluoghi che constano esser stati eseguiti su richiesta di altri interessati. D'altronde, la ricorrente non specifica su quali aspetti del progetto essa sia rimasta all'oscuro: essenziale è che gli atti esposti fornivano un'indicazione sufficientemente chiara per formarsi un'idea dell'opera e per motivare convenientemente - come d'altronde la ricorrente ha fatto - l'opposizione (cfr., per analogia, DTF 109 Ib 137). A questo riguardo merita d'esser rilevato che il Tribunale federale ha già giudicato che le prognosi del rumore (zone di rumore) nonché le

prognosi di traffico non fanno parte degli atti del progetto esecutivo che debbono esser pubblicati e che è sufficiente che esse siano tenute all'occorrenza a disposizione degli interessati (sentenze inedite 30 aprile 1985 in re Hartmann-Meyer, consid. 3c, e in re Zulauf, consid. 3b). È vero che nel frattempo è entrata in vigore la LPA, e che ci si può chiedere se il rapporto e i risultati dell'esame dell'impatto sull'ambiente non debbano esser addirittura pubblicati insieme col progetto esecutivo in applicazione dell'art. 9 cpv. 2 LPA: tuttavia, fino a quando non sarà emanata la relativa ordinanza, che fisserà le modalità d'esecuzione, dev'esser sottolineato che l'art. 9 cpv. 8 LPA si limita a stabilire che detti atti "possono esser consultati da ognuno" e non prescrive una vera e propria pubblicazione. Ora, come già osservato, non consta che l'autorità cantonale sia stata invitata, durante il periodo di esposizione del progetto, a consentire la consultazione di tali studi, né ancor meno che essa l'abbia rifiutata. A ciò si aggiunga che, nell'opposizione del 15 settembre 1985, la Lega non ha chiesto particolari misure istruttorie, e al sopralluogo esperito dal Tribunale federale essa ha espressamente dichiarato di non volersi dolere di violazioni del diritto d'essere sentito in sede di procedimento cantonale. La ricorrente asserisce invero nella memoria complementare che parte della documentazione prodotta dallo Stato con la risposta risulta allestita posteriormente alla pubblicazione del progetto esecutivo e ne deduce che essa non era quindi a disposizione durante il periodo di esposizione. Questa obiezione non può esser ammessa. È esatto - come assevera la ricorrente - che talune planimetrie recano date d'allestimento dell'anno 1986: ma, come lo Stato espone in un rapporto 27 ottobre 1986 del Capo della Sezione strade nazionali, che forma parte integrante della risposta, non si tratta però che della rappresentazione grafica riassuntiva di studi e rapporti precedenti,

tranne per quanto riguarda progettazioni di dettaglio a fini costruttivi, che normalmente seguono il progetto esecutivo in vista dell'esecuzione concreta dei lavori. Ora, non può esser seriamente posto in dubbio che questa documentazione, che non fa parte come detto degli atti da pubblicare, sarebbe stata messa a disposizione della ricorrente - ove questa l'avesse domandato - durante il periodo d'esposizione, rispettivamente nella fase istruttoria precedente la decisione sull'opposizione, se essa avesse formulato a tal proposito richieste precise. In considerazione di queste circostanze, le censure dedotte da un preteso vizio della procedura di pubblicazione debbono essere

respinte. Se il progetto sia per il resto conforme al diritto federale è questione di merito da esaminare in seguito.

3. Rispetto al progetto generale, l'arteria di raccordo è stata prolungata e la sua inserzione nella rete cantonale spostata a sud-ovest. A torto a tal proposito la ricorrente - per motivare la censura secondo cui il progetto esecutivo in questa misura non troverebbe più appoggio in quello generale - si riferisce alla sentenza pubblicata in DTF 106 Ib 26 segg.: in quel caso, infatti, il Cantone di Lucerna, applicando diritto cantonale, aveva progettato un raccordo non previsto dal progetto generale approvato dal Consiglio federale, violando con ciò il diritto federale esclusivamente applicabile (sentenza citata, pagg. 30/31). Nel caso in esame, per contro, il Canton Ticino ha applicato diritto federale e la questione che si pone è unicamente quella di sapere se il progetto controverso costituisca ancora esecuzione di quello generale, oppure se ne scosti in modo tale da non trovare più in esso sufficiente sostegno, cosicché si dovrebbe trarre la conclusione o che il progetto esecutivo dev'essere ridotto o che quello generale dev'essere riveduto dal Consiglio federale.
Per pronunciarsi su questo punto, non è lecito basarsi unicamente - come sembra voler fare la Lega - sulla planimetria 1: 5000 del progetto generale, ma occorre fondarsi sull'insieme degli atti che costituiscono tale progetto, nonché sulle considerazioni esposte dal Consiglio federale nella decisione d'approvazione del 14 settembre 1983. Ora, da queste motivazioni risulta chiaramente che il Consiglio federale ha dato tra l'altro mandato al Cantone di esaminare e, nella misura del possibile, accogliere le domande e i desiderata espressi dai comuni in occasione della procedura di consultazione. Il divario che è qui in contestazione non concerne lo svincolo vero e proprio della strada nazionale, che in entrambi i progetti costituisce un ampliamento di quello già esistente a Mendrisio/San Martino, ma unicamente l'allacciamento della prevista arteria di raccordo con l'esistente rete cantonale, allacciamento che viene portato oltre il villaggio di Ligornetto. Certo, il prolungamento dell'arteria è rilevante: tuttavia, tenendo conto della finalità generale della nuova strada, che è quella di sgravare gli abitati dall'intenso traffico - particolarmente pesante - che li attraversa in provenienza da e in direzione del valico del Gaggiolo, e delle precise indicazioni fornite dal Consiglio federale in sede d'approvazione

del progetto generale, si deve riconoscere che quello esecutivo non ne valica il quadro, ma ne costituisce l'approfondimento, in accoglimento dei desiderata del Comune di Ligornetto e, in parte, di quello di Stabio. Che lo spostamento dell'innesto nella rete cantonale abbia il pregio di sgravare il villaggio di Ligornetto e la sua popolazione in misura più adeguata e meglio consona alle finalità dell'opera, neppure la ricorrente può seriamente contestare. A ciò si aggiunga che dall'art. 12 OSN risulta bensì, come il Tribunale federale ha già sottolineato (DTF 106 Ib 29 /30 consid. 12a), che il progetto generale va elaborato con la massima precisione, in maniera che non siano da aspettarsi notevoli spostamenti del tracciato, dei punti di collegamento e delle opere d'intersezione, ma che tale disposizione non intende manifestamente impedire in modo categorico ogni

modifica e segnatamente ogni miglioramento che l'approfondimento degli studi e la consultazione degli enti interessati facessero in prosieguo apparire opportuni: esigere che ogni modificazione sia preceduta da una revisione del progetto generale, nonostante che i lineamenti e le finalità di questo non siano mutati, significherebbe prolungare inutilmente la progettazione e contribuirebbe ad un inammissibile rincaro dell'opera. È anche di rilievo, a tal riguardo, che il competente DFTCE ha nel frattempo approvato il progetto esecutivo senza riserva alcuna in punto alla sua compatibilità con quello generale licenziato dal Governo e non v'è quindi motivo per il Tribunale federale di adottare atteggiamento diverso. Manifestamente infondata appare poi l'obiezione della Lega secondo cui, come progettata, l'attuale estensione dell'arteria di raccordo imprimerebbe alla sua ipotetica futura continuazione verso il Gaggiolo una direzione affatto diversa da quella che lascerebbe supporre il progetto generale. Per convincersene, basta confrontare le planimetrie del progetto generale e di quello esecutivo: se si ipotizza un prolungamento dell'arteria di raccordo disegnata nel primo dei due oltre il previsto e poi soppresso svincolo della Guardia, appare evidente che un simile prolungamento si situerebbe fra l'esistente strada cantonale ed il binario ferroviario e corrisponderebbe pertanto praticamente con il prolungamento previsto nell'attuale progetto esecutivo. È poi vano fare ipotesi su un'eventuale futura continuazione dell'arteria di raccordo verso Stabio ed il valico del Gaggiolo: simile prolungamento - per quanto auspicato dal Cantone - non è almeno per il momento preso in considerazione,

come si è saputo al sopralluogo, dalle autorità federali, che non intenderebbero attirare ulteriore traffico sulla strada nazionale col rischio di provocarne l'intasamento. Si può tutt'al più rilevare a tal proposito che, come ha opportunamente osservato il Cantone, il tracciato di tale prolungamento verrebbe per buona parte a coincidere con quello caldeggiato dalla stessa ricorrente. Se ne deve concludere che la censura relativa al divario fra il progetto generale e quello esecutivo non ha fondamento e che il Cantone, elaborando quest'ultimo progetto, non ha violato il diritto federale scostandosi in modo inammissibile dalla decisione del Consiglio federale.