Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.494/2003 /bom

Sentenza del 24 agosto 2004
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Wurzburger, presidente,
Müller, Merkli,
cancelliere Bianchi.

Parti
A.A._____,
ricorrente, patrocinato dagli avv. Renzo Galfetti
e Adriano A. Sala,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
via Pretorio 16, casella postale, 6901 Lugano.

Oggetto
espulsione,

ricorso di diritto amministrativo contro la sentenza
del 3 settembre 2003 del Tribunale amministrativo
del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Il 6 agosto 1972 A.A._____ (1944), cittadino italiano nato e cresciuto nella zona di confine con il Cantone Ticino, è stato arrestato dalla polizia ticinese per ricettazione di sigarette. Rilasciato e rimpatriato dopo qualche giorno ad avvenuta tacitazione della parte lesa, il 19 dicembre seguente gli è stata vietata l'entrata in Svizzera per la durata di tre anni, a causa della sua attività di contrabbandiere di sigarette. Nel 1976 è stato condannato a 15 giorni di detenzione, sospesi con la condizionale, per entrata illegale e impedimento di atti dell'autorità. Coinvolto in un procedimento penale italiano per contrabbando e corruzione di funzionari doganali, nel 1983 ha preso in affitto un appartamento a Chiasso, soggiornandovi saltuariamente. Il 7 marzo 1985 l'Ufficio cantonale degli stranieri e dei passaporti gli ha negato il rilascio di un permesso di dimora per poter lavorare per conto di una ditta attiva nel commercio di sigarette all'ingrosso con i paesi dell'est e dell'estremo oriente. Nel mese di agosto del medesimo anno è stato arrestato in Italia, dove è rimasto in carcere fino al 30 luglio 1987, quando è stato scarcerato per decorrenza dei termini.
B.
Il 3 luglio 1990 A.A._____, in accoglimento di una domanda presentata il 21 maggio precedente, ha ottenuto dalle autorità di polizia degli stranieri del Canton Giura un permesso di dimora annuale per fungere da direttore della X._____ SA, azienda legata al commercio di metalli. Il 16 luglio 1990 è pertanto entrato in Svizzera, raggiunto circa un mese dopo dalla moglie B.A._____ (1965) e dai figli C.A._____ (1988) e D.A._____ (1990; nel 1996 è poi nata la terzogenita E.A._____).

Con decisione del 14 aprile 1992 l'Ufficio del lavoro del Cantone Ticino ha autorizzato il cambiamento di cantone dell'interessato, chiesto poiché l'attività della X._____ SA si sarebbe concentrata sempre più in Ticino. Trasferitosi con la famiglia a Rancate, il 15 ottobre 1992 egli ha ottenuto un permesso di dimora annuale in Ticino. Con rapporto dell'8 aprile 1993 il Commissariato di polizia di Chiasso ha segnalato alla Sezione cantonale degli stranieri la situazione di A.A._____, in particolare la sua notoria attività di contrabbandiere, i suoi precedenti penali in Italia ed il suo assai elevato tenore di vita. Al medesimo è comunque stato regolarmente rinnovato il permesso di dimora finché, nel luglio del 1995, gli è stato rilasciato il permesso di domicilio.
C.
L'11 novembre 1996 A.A._____ è stato arrestato nell'ambito di un'inchiesta per corruzione che ha interessato anche il commissario capo della pubblica sicurezza di Chiasso e due funzionari del servizio inquirente dell'amministrazione federale delle dogane. Scarcerato dopo un paio di settimane, ma sempre sotto inchiesta, il 18 maggio 1999 ha ottenuto una proroga del termine di controllo del permesso di domicilio fino al 15 luglio 2001. Il 27 giugno 2001 l'interessato, nel frattempo separatosi dalla moglie da almeno un anno e trasferitosi nel Luganese, ha chiesto una nuova proroga del termine di controllo, producendo un passaporto della Repubblica Dominicana. Interrogato in merito al suo passaporto italiano scaduto, ha dichiarato che la Questura di Milano non dava il suo assenso al rinnovo ed ha precisato che in Italia gli restava da scontare una pena di tre anni e mezzo.

Con sentenza del 9 settembre 2002 la Presidente della Corte delle assise correzionali di Lugano ha condannato, tra gli altri, A.A._____ a diciotto mesi di detenzione e all'espulsione dal territorio svizzero per tre anni, pene sospese per un periodo di prova di due anni. Egli è stato ritenuto colpevole di ripetuta corruzione attiva, ripetuta istigazione alla violazione del segreto d'ufficio, ripetuta falsità in documenti, carente diligenza in operazioni finanziarie e violazione di domicilio. La sentenza non è stata impugnata.
D.
Con decisione del 20 gennaio 2003, la Sezione dei permessi e dell'immigrazione del Cantone Ticino ha deciso di espellere A.A._____ dal territorio della Confederazione per la durata di 15 anni. L'autorità ha considerato tale provvedimento adeguatamente commisurato alla gravità dei reati commessi e fondato su esigenze di mantenimento dell'ordine pubblico prevalenti rispetto agli interessi privati e familiari dello straniero a rimanere in Svizzera. Questa decisione è stata confermata, su ricorso, dapprima dal Consiglio di Stato ticinese, il 25 febbraio 2003, ed in seguito dal Tribunale cantonale amministrativo, il 3 settembre seguente.
E.
Il 10 ottobre 2003 A.A._____ ha introdotto un ricorso di diritto amministrativo davanti al Tribunale federale, con cui chiede che la pronuncia cantonale sia annullata e, in via subordinata, che sia riformata in una semplice minaccia di espulsione.
Chiamati ad esprimersi, il Tribunale amministrativo postula la conferma della propria sentenza, il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale e l'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione propone la reiezione del gravame.
F.
Con decreto presidenziale del 5 novembre 2003 è stata accolta l'istanza di conferimento dell'effetto sospensivo contenuta nel gravame.

Diritto:
1.
Il ricorso di diritto amministrativo è proponibile contro le decisioni di espulsione fondate sull'art. 10 della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20; cfr. art. 100 cpv. 1 lett. b n. 4 OG a contrario; DTF 114 Ib consid. 1a). Il presente gravame, esperito tempestivamente (art. 106 cpv. 1 OG) da una persona legittimata ad agire (art. 103 lett. a OG), è pertanto ammissibile.
2.
2.1 Con il ricorso di diritto amministrativo può essere fatta valere la violazione del diritto federale, che comprende i diritti costituzionali dei cittadini (DTF 126 III 431 consid. 3; 123 II 385 consid. 3) nonché l'eccesso e l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett. a OG). Quale organo della giustizia amministrativa, il Tribunale federale esamina d'ufficio l'applicazione del diritto federale (art. 114 cpv. 1 OG), senza essere vincolato dai considerandi della decisione impugnata o dai motivi invocati dalle parti. Mediante il rimedio esperito può

inoltre venir censurato l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti (art. 104 lett. b OG). Considerato comunque che, nel caso di specie, la decisione impugnata emana da un'autorità giudiziaria, l'accertamento dei fatti da essa operato vincola il Tribunale federale, salvo che questi risultino manifestamente inesatti o incompleti oppure siano stati accertati violando norme essenziali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG). In simili casi, la possibilità di allegare fatti nuovi o di far valere nuovi mezzi di prova è alquanto ristretta. Sono in effetti ammesse soltanto quelle prove che l'autorità avrebbe dovuto prendere in considerazione d'ufficio e la cui mancata amministrazione
costituisce una violazione di regole essenziali di procedura (DTF 128 III 454 consid. 1; 128 II 145 consid. 1.2.1).
Di principio, non è quindi in particolare possibile tener conto di cambiamenti dello stato di fatto intervenuti dopo la pronuncia della sentenza impugnata (cosiddetti veri nova); alla Corte cantonale non può infatti venir rimproverato di aver accertato i fatti in maniera lacunosa, ai sensi dell'art. 105 cpv. 2 OG, se gli stessi si sono modificati posteriormente alla sua decisione (128 II 145 consid. 1.2.1; 125 II 217 consid. 3a; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2a ed., Zurigo 1998, n. 943).
2.2 In virtù dei principi suesposti, ai fini del presente giudizio non vanno pertanto considerati i fatti di rilevanza penale - del resto nemmeno attestati dagli atti di causa - in cui è stato coinvolto il ricorrente dopo il giudizio del Tribunale amministrativo, segnatamente il furto di un grosso quantitativo di canapa sotto sequestro avvenuto ad Arbedo il 26 ottobre 2003. In ogni caso, questi fatti non potrebbero semmai che confermare le conclusioni del presente giudizio.
3.
3.1 Giusta l'art. 10 cpv. 1 LDDS, uno straniero può essere espulso, tra l'altro, quando sia stato punito dall'autorità giudiziaria per un crimine o un delitto (lett. a) oppure quando la sua condotta in generale e i suoi atti permettano di concludere che non vuole o non è capace di adattarsi all'ordinamento vigente nel Paese che lo ospita (lett. b). Nel caso di specie, è pacifico che perlomeno il motivo d'espulsione di cui all'art. 10 cpv. 1 lett. a LDDS risulta adempiuto. La revoca del permesso di domicilio trae infatti origine dal giudizio penale con cui il ricorrente è stato riconosciuto colpevole, in particolare, di ripetuta corruzione attiva, reato che costituiva un delitto secondo il pregresso diritto, applicato in concreto (art. 288 vCP), mentre ora è divenuto un crimine (art. 322ter CP).

L'art. 11 cpv. 3, 1°periodo LDDS precisa tuttavia che l'espulsione può essere pronunciata soltanto se dall'insieme delle circostanze essa sembra adeguata, ossia se rispetta il principio di proporzionalità. Per valutare se tale presupposto sia adempiuto occorre tener conto, segnatamente, della gravità della colpa a carico dell'interessato, della durata del suo soggiorno in Svizzera e del pregiudizio che egli e la sua famiglia subirebbero in caso di espulsione (art. 16 cpv. 3 dell'ordinanza di esecuzione della LDDS, del 10 marzo 1949; ODDS; RS 142.201).
3.2 La legge federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri si applica ai cittadini degli Stati membri della Comunità europea ed ai loro familiari soltanto nella misura in cui l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (di seguito ALC o Accordo; RS 0.142.112.681) non disponga altrimenti oppure se la legge medesima preveda disposizioni più favorevoli (art. 1 lett. a LDDS).
4.
4.1 Riservato il regime transitorio di cui all'art. 10 ALC, l'Accordo conferisce ai cittadini degli Stati contraenti ed ai loro familiari il diritto di soggiornare in detti Stati, conformemente alle disposizioni del suo Allegato I (art. 4 e segg. e 7 lett. d ALC).

Secondo l'art. 5 cpv. 1 Allegato I ALC, i diritti conferiti dalle disposizioni dell'Accordo possono essere limitati da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di pubblica sanità. Il secondo capoverso della predetta norma rinvia alle direttive della Comunità europea (CE) relative a questo aspetto, segnatamente alla direttiva 64/221/CE del Consiglio della Comunità economica europea (CEE), del 25 febbraio 1964 (pubblicata in: GU 1964, n. 56, pag. 850), secondo il testo in vigore al momento della firma dell'Accordo; le altre direttive menzionate non sono invece di rilievo. Rientrano nel campo d'applicazione della direttiva 64/221/CEE, e quindi dell'art. 5 Allegato I ALC, tutti i provvedimenti che toccano il diritto di libero ingresso e soggiorno (DTF 130 II 176 consid. 3.1; 129 II 215 consid. 6.3; sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee [CGCE]del 27 ottobre 1977 nella causa 30-77, Bouchereau, Racc. 1977, 1999, n. 21-24).

4.2 In quanto cittadino italiano professionalmente attivo e al beneficio di un permesso di domicilio in Svizzera al momento dell'entrata in vigore dell'ALC, il 1°giugno 2002, il ricorrente può di principio prevalersi dei diritti conferiti da detto Accordo (art. 10 cpv. 5 ALC), senza sottostare alle restrizioni previste dal regime transitorio (art. 10 cpv. 1-4 ALC). Difficilmente egli potrebbe però richiamarsi al diritto al ricongiungimento familiare garantito dall'art. 3 Allegato I ALC già perché il suo legame matrimoniale, pur sussistendo ancora formalmente - perlomeno al momento del giudizio impugnato - appariva, sin da allora, irrimediabilmente compromesso (DTF 130 II 113 consid. 9).
4.3 La questione - sollevata, ma lasciata aperta dalla Corte cantonale - di sapere se la mancanza di un passaporto italiano valido comporti l'inapplicabilità dell'Accordo, va risolta negativamente. Giusta l'art. 3 cpv. 3 della direttiva 64/221/CEE, la scadenza del documento di identità che ha permesso l'ingresso nel paese ospitante e il rilascio del permesso di soggiorno non può giustificare l'allontanamento dal territorio. Secondo la giurisprudenza della CGCE - di cui si deve tener conto nella misura in cui è precedente alla sottoscrizione dell'Accordo (art. 16 cpv. 2 ALC) e a cui ci si può parimenti riferire laddove è posteriore (DTF 130 II 1 consid. 3.6.1) - l'obbligo imposto alle persone tutelate dal diritto comunitario d'essere munite di un documento di legittimazione valido può indubbiamente venir corredato da sanzioni. Queste devono però rimanere entro limiti ragionevoli e non possono in alcun caso assumere una gravità tale da divenire un ostacolo alla libertà d'ingresso e di soggiorno (sentenza CGCE del 14 luglio 1977 nella causa 8/77, Sagulo, Racc. 1977, 1495, n. 12). Una decisione di diniego del permesso di soggiorno e, a fortiori, una misura d'espulsione motivate esclusivamente dall'inosservanza di formalità di legge
relative al controllo degli stranieri pregiudicherebbero la sostanza stessa del diritto di soggiorno e sarebbero manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità della violazione. Una simile inosservanza non è atta a costituire, di per sé, un comportamento che minacci l'ordine o la sicurezza pubblici e non può quindi dare luogo all'applicazione delle misure previste dall'art. 3 della direttiva 64/221/CEE (sentenza CGCE del 25 luglio 2002 nella causa C-459/99, MRAX, Racc. 2002, I-6591, n. 70, 77-79; sentenza CGCE dell'8 aprile 1976 nella causa 48/75, Royer, Racc. 1976, 497, n. 38/40 e 47/48). Applicando per analogia la citata giurisprudenza al caso di specie, ne segue che il ricorrente non può essere privato dei diritti che gli derivano dall'ALC unicamente perché le autorità del suo paese d'origine si rifiutano di rinnovargli il passaporto; non risulta peraltro che egli sia stato parimenti destituito della cittadinanza italiana.
Nemmeno il fatto che egli sia pure di nazionalità dominicana dovrebbe risultare rilevante nell'ottica dell'Accordo. Nello stesso non vi è invero alcuna regolamentazione specifica concernente i titolari di una doppia cittadinanza e neanche nei materiali preparatori vi sono delle delucidazioni in proposito (sentenza 2A.425/2003 del 5 marzo 2004, consid. 3.4). Secondo la giurisprudenza della CGCE, le disposizioni di diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento ostano a che uno Stato membro neghi ad un cittadino di un altro Stato membro, che è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, il diritto di avvalersi di detta libertà. Tale principio si applica anche se la legislazione dello Stato ospitante considera l'interessato come cittadino dello Stato terzo (sentenza CGCE del 7 luglio 1992 nella causa C-369/90, Micheletti, Racc. 1992, I-4239, n. 15; sentenza CGCE dell'11 novembre 1999 nella causa C-178/98, Mesbah, Racc. 1999, I-7955, n. 30-32). Ai fini del giudizio, non è comunque necessario determinarsi in via definitiva sulla portata di questa giurisprudenza dal profilo dell'ALC.
4.4 L'espulsione ai sensi dell'art. 10 LDDS è una misura d'allontanamento che preclude inoltre l'ingresso in Svizzera; trattasi dunque di un provvedimento restrittivo della libera circolazione che soggiace ai requisiti posti dall'art. 5 cpv. 1 Allegato I ALC e dalla direttiva 64/221/ CEE (DTF 129 II 215 consid. 6.3).
5.
5.1 Le deroghe alla libera circolazione devono essere interpretate in modo restrittivo (sentenza CGCE cit., in re Bouchereau, n. 33-35; sentenza CGCE del 19 gennaio 1999 nella causa C-348/96, Calfa, Racc. 1999, I-11, n. 23). Un provvedimento di espulsione presuppone una minaccia effettiva e di gravità tale da incidere su uno degli interessi fondamentali della società (DTF 130 II 176 consid. 3.4.1; 129 II 215 consid. 7.3; sentenza CGCE cit., in re Bouchereau, loc. cit.; sentenza CGCE cit., in re Calfa, n. 25). Tale presupposto non è adempiuto se il comportamento da cui trae origine la limitazione del diritto d'accesso e di soggiorno non implica, da parte dello Stato in questione, l'adozione di misure repressive o di altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a reprimerlo, qualora lo stesso comportamento è posto in essere da un proprio cittadino (DTF 130 II 176 consid. 3.4.1; sentenza CGCE del 18 maggio 1982, nelle cause 115 e 116/81, Adoui e Cornuaille, Racc. 1982, 1665, n. 8). I provvedimenti fondati su motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono inoltre essere adottati

esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale essi sono applicati (art. 3 cpv. 1 della direttiva
64/221/CEE). Secondo la giurisprudenza, questo requisito esclude misure di espulsione dettate da ragioni di prevenzione generale, decretate cioè nell'intento di provocare un effetto dissuasivo presso altri cittadini stranieri; tali misure devono invece essere giustificate dal pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici rappresentato dall'interessato (DTF 130 II 176 consid. 3.4.1; 129 II 215 consid. 7.1; sentenza CGCE del 26 febbraio 1975 nella causa 67-74, Bonsignore, Racc. 1975, 297, n. 6-7). La sola esistenza di condanne penali non può automaticamente legittimare l'adozione di provvedimenti restrittivi della libera cir-colazione (art. 3 cpv. 2 della direttiva 64/221/CEE). Ne consegue che una condanna penale può essere presa in considerazione soltanto nella misura in cui dalle circostanze che l'hanno determinata emerga un comportamento personale costituente una minaccia attuale per l'ordine pubblico; non è comunque escluso che la sola condotta tenuta in passato costituisca una siffatta minaccia (sentenza CGCE cit., in re Bouchereau, n. 27-29; sentenza CGCE cit., in re Calfa, n. 24).
5.2 In una comunicazione al Consiglio ed al Parlamento europeo in relazione alla direttiva 64/221/CEE, la Commissione europea ha avuto modo di precisare che, nell'ambito di provvedimenti fondati su motivi di ordine pubblico, occorre tener conto della Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101), così come del principio di proporzionalità (COM 1999, 372). È pertanto necessario procedere ad una ponderazione degli interessi, che consideri anche la situazione personale dell'interessato e la protezione della vita familiare, aspetti che vanno valutati pure dal profilo dell'art. 11 cpv. 3 LDDS (DTF 130 II 176 consid. 3.4.2, con numerosi riferimenti).
6.
6.1 Come accennato in narrativa, il 9 settembre 2002 A.A._____ è stato condannato a diciotto mesi di detenzione e all'espulsione dalla Svizzera per tre anni. Entrambe le pene sono state sospese per un periodo di prova di due anni. In primo luogo, egli è stato riconosciuto colpevole di ripetuta corruzione attiva. Tra l'autunno del 1994 e il novembre del 1996 in più occasioni ha infatti consegnato del denaro ad un alto funzionario di polizia di Chiasso, per un importo complessivo di ca. fr. 370'000.–, affinché, violando i suoi doveri d'ufficio, gli fornisse informazioni utili per continuare i suoi traffici di sigarette. Al medesimo scopo ha pure corrotto due funzionari del servizio inquirente delle dogane, dando loro, in totale, oltre fr. 80'000.–. Ha altresì ripetutamente istigato questi agenti pubblici a violare il segreto d'ufficio. Da marzo a novembre del 1996 ha inoltre ripetutamente falsificato dei documenti ufficiali di accompagnamento di merci, per occultare il trasporto di carichi di sigarette. In seguito, tra il 1998 e il gennaio del 1999, ha organizzato il trasporto di somme di denaro provenienti dal contrabbando internazionale di sigarette senza accertarsi in maniera appropriata dell'identità degli aventi economicamente diritto e commettendo così il reato di carente diligenza in operazioni finanziarie. Da ultimo, nel mese di maggio del 2000 è stato autore di una violazione di domicilio, facendo ingresso nell'abitazione della moglie, da cui viveva separato, indebitamente e contro la sua volontà.
6.2 Come ha osservato la Corte delle Assise correzionali, le pratiche di corruzione messe in atto dall'insorgente vanno qualificate di assai gravi, perché hanno coinvolto tre funzionari pubblici attivi in settori diversi dell'amministrazione statale ed hanno riguardato somme di denaro importanti, versate in svariate occasioni sull'arco di più anni. Comportamenti di questo genere sono particolarmente pericolosi per l'ordine pubblico perché colpiscono le istituzioni e la loro credibilità agli occhi dei cittadini. Sulla gravità dei reati non deve trarre in inganno la pena irrogata. Essa è infatti rimasta nei limiti massimi che ne hanno consentito la sospensione condizionale sostanzialmente per le ammissioni dell'interessato e soprattutto per il lungo tempo trascorso (poco meno di sei anni) tra l'arresto, e quindi la cessazione degli atti delittuosi più gravi, e la condanna (sentenza penale, pag. 94). Diversamente da quanto sostiene il ricorrente, per soddisfare i requisiti posti dalla giurisprudenza comunitaria è peraltro sufficiente che un determinato comportamento venga punito penalmente anche nei confronti di cittadini svizzeri (DTF 130 II 176 consid. 3.4.1), e non che dia luogo ad una pena privativa della libertà da espiare effettivamente.
6.3
6.3.1 Rilevata la gravità dei reati commessi dal ricorrente, di principio (sentenza CGCE cit., in re Bouchereau, n. 27-30) da una condanna penale non può comunque venir automaticamente dedotta la sussistenza di un pericolo attuale per l'ordine pubblico. Mentre dal profilo della LDDS la valutazione del pericolo di recidiva non assume portata decisiva, pur costituendo un aspetto da tenere in considerazione nell'ambito della ponderazione degli interessi (DTF 125 II 105 consid. 2c; 122 II 433 consid. 2b), secondo l'art. 5 Allegato I ALC l'esistenza di una prognosi negativa è invece un presupposto essenziale per la pronuncia di un'espulsione (DTF 130 II 176

consid. 4.2). Tenuto conto del principio della libera circolazione, un certo rigore s'impone nel valutare la probabilità che lo straniero violi nuovamente l'ordine pubblico. La misura di questa valutazione dipende comunque dalla gravità della potenziale infrazione: tanto più questa appare importante, quanto minori sono le esigenze in merito al rischio di recidiva (DTF 130 II 176 consid. 4.3.1, con numerosi riferimenti).
6.3.2 In generale, le considerazioni espresse dal giudice penale in merito alla concessione della sospensione condizionale delle pene vanno prese in conto anche nell'ambito dell'adozione di provvedimenti di natura amministrativa (DTF 130 II 176 consid. 4.3.3; 129 II 215 consid. 7.4). L'autorità amministrativa non ne è comunque vincolata, già perché i due ordini di normative hanno finalità differenti. Di conseguenza, anche se, per legge, la sospensione condizionale di una pena presuppone una valutazione positiva sul rischio di recidiva (art. 41 n. 1 CP), non è escluso che, su questo aspetto, il giudizio dal profilo del diritto degli stranieri - anche nell'ottica della regolamentazione comunitaria e, di riflesso, dell'ALC - sia differente (Gemeinschaftskommentar zum Ausländerrecht, Neuwied 1992 segg., stato dicembre 2003, class. 1, n. 232-238 ad II - § 45; Kay Hailbronner, Ausländerrecht, Heidelberg 1994 segg., stato marzo 2004, class. 4, D1, n. 39 e 40 ad § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG). In particolare, secondo costante prassi, nei confronti dello straniero che ha commesso un reato possono venir adottate misure amministrative anche laddove non è stata pronunciata o è stata sospesa condizionalmente l'espulsione prevista dall'art. 55 CP.
I due provvedimenti perseguono infatti scopi diversi: il giudice penale tiene conto, in primo luogo, della situazione personale del condannato e delle sue possibilità di risocializzazione, mentre l'autorità amministrativa si prefigge di proteggere la sicurezza e l'ordine pubblico (DTF 129 II 215 consid. 3.2; 124 II 289 consid. 3a; 122 II 433 consid. 2b). Questa indipendenza delle autorità amministrative vale anche in rapporto agli stranieri, le cui condizioni di soggiorno in Svizzera sono disciplinate dall'accordo sulla libera circolazione delle persone (DTF 129 II 215 consid. 7.4).
6.3.3 Nel caso di specie, il ricorrente sottolinea che la giudice penale ha sospeso condizionalmente le pene inflittegli, adducendo che un pronostico negativo era difficilmente sostenibile. In realtà, già è stato rilevato che il motivo principale per cui la pena è stata limitata a diciotto mesi è il lungo tempo trascorso tra i fatti e il giudizio. A non averne dubbi, tale motivo ha inevitabilmente influito anche sulla concessione della condizionale. Probabilmente per la medesima ragione, il rischio di recidiva è invece stato oggetto di un'analisi limitata nella sentenza, riferita, per di più, soltanto alla sospensione dell'espulsione. La Corte penale non ha approfondito aspetti importanti a questo proposito. Ad esempio, si è limitata a manifestare perplessità e riserve, ma ha omesso di accertare quale attività, in ogni caso assai redditizia, avrebbe intrapreso l'interessato dopo che, nel 1999, avrebbe smesso di praticare il contrabbando.

Occorre in verità considerare che i reati per i quali il ricorrente è stato condannato nel 2002 non costituiscono infrazioni occasionali, ma sono correlati agli estesi traffici di contrabbando a cui egli, da sempre, si è dedicato. Basti pensare che già nel 1972, indesiderato proprio per questa sua attività, gli era stata temporaneamente vietata l'entrata in Svizzera e che, per le medesime ragioni, è stato condannato a più riprese in Italia sin dal 1968. Benché il contrabbando di sigarette sia di per sé un reato fiscale a danno dell'erario di uno Stato estero, non penalmente perseguibile in Svizzera e per il quale non può nemmeno venir concessa l'estradizione (sentenza 1A.328/2000 del 20 aprile 2001, in: SJ 2002 I pag. 42, consid. 3a), quest'occupazione può e deve comunque venir presa in conto per stabilire se la prognosi risulti favorevole dal profilo dell'ordine pubblico. Nel caso del ricorrente, come è verosimile accada più in generale in traffici organizzati su larga scala, al contrabbando si sono in diverse occasioni aggiunti reati di diritto comune, perpetrati da entrambi i lati del confine e con una valenza almeno in parte autonoma. Lo dimostra non solo la citata condanna svizzera, ma pure la pena di nove anni e due mesi -
di cui tre anni, otto mesi e dieci giorni ancora da scontare - inflitta all'interessato dieci anni prima dalle autorità italiane, oltre che per violazione delle leggi doganali, anche per falsità materiale, associazione per delinquere e collusione. Quest'ultima condanna si riferiva del resto ad un procedimento promosso soprattutto in relazione alla corruzione di diversi funzionari doganali italiani, reato per il quale il ricorrente non è infine stato condannato perché - come attesta la sentenza delle Assise correzionali riportandone le parole - "tutti tennero la bocca chiusa". Il richiamo all'art. 5 Allegato I ALC allo scopo di sottrarsi all'espiazione di una pena in uno Stato contraente non corrisponde peraltro alle finalità dell'Accordo. Data la natura e le modalità dei reati commessi e suscettibili di reiterazione, nonché il loro effetto destabilizzante per l'ordine pubblico, nel caso specifico il rischio di recidiva non va inoltre valutato secondo parametri troppo severi. È vero che i fatti di corruzione puniti

nel nostro paese risalgono agli anni 1994-1996 e che, tra quell'epoca e la pronuncia del giudizio impugnato, il ricorrente non è incorso in altri reati di analoga gravità, pur non mantenendo comunque un comportamento irreprensibile. Tuttavia egli, nemmeno in questa sede, ha mai sostenuto in maniera convincente di aver abbandonato l'attività del contrabbando che, non solo potenzialmente, ma pure di fatto, l'ha portato a violare in maniera importante l'ordinamento penale elvetico, dopo pochi anni dall'ottenimento di un permesso di dimora nel nostro paese.
6.4 Per le ragioni sin qui esposte e riservato l'esame della proporzionalità della misura, la Corte cantonale non ha pertanto violato l'accordo sulla libera circolazione delle persone nel ritenere adempiuti gli estremi per la pronuncia di un'espulsione anche dal profilo dell'art. 5 Allegato I ALC. Il ricorrente costituiva infatti una minaccia attuale, effettiva e importante per l'ordine pubblico svizzero. Alla luce della condanna subita nel 2002, non è determinante, in senso opposto, il fatto che la sua presenza sul nostro territorio sia stata tollerata per anni, come egli adduce. Del resto, il permesso di domicilio gli è stato rilasciato prima della scoperta della vicenda di corruzione. Non senza validi motivi le autorità amministrative hanno poi atteso la sentenza di condanna, intervenuta a distanza di alcuni anni, prima di decretare l'espulsione.
7.
7.1 Nell'ambito della ponderazione degli interessi in gioco, l'aver soggiornato in Svizzera per oltre una dozzina d'anni rappresenta, di principio, un elemento di sicuro peso (DTF 119 Ib 1 consid. 4c). Nel caso specifico, questo aspetto va tuttavia relativizzato. Sia la determinazione a stabilirsi in Svizzera, sia la durata del soggiorno si sono in effetti imposte, nell'ottica dell'insorgente, essenzialmente per sottrarsi all'esecuzione della pena detentiva inflittagli in Italia, come si evince dal giudizio penale. Del resto, già nel 1983 egli si era costituito una dimora secondaria a Chiasso, perché coinvolto in un'importante inchiesta in patria. Sotto l'aspetto personale, il ritorno nella regione d'origine non presenterebbe evidentemente alcuna difficoltà di adattamento. Nella zona italiana di confine, dove l'interessato ha vissuto fino al 1990, le condizioni di vita sono infatti del tutto analoghe a quelle ticinesi. Non risulta inoltre che durante la sua permanenza nel nostro paese egli si sia creato conoscenze e relazioni di ordine professionale diverse da quelle che già aveva in patria e che non potrebbe più intrattenere da oltre confine.
7.2 Il fatto che il rientro del ricorrente in Italia comporterebbe probabilmente l'arresto e l'espiazione della pena residua inflittagli in quel paese non è, di per sé, decisivo. Il Tribunale federale ha tenuto conto della situazione giudiziaria nello Stato di destinazione di uno straniero espulso, o del rischio che venisse perseguito per il suo comportamento, unicamente in relazione a rifugiati riconosciuti e nel caso del ritorno in Turchia di un militante attivo in favore della causa curda (DTF 122 II 1 consid. 3d; sentenza 2A.418/1995 del 18 gennaio 1996, consid. 5c; sentenza 2A.182/1996 del 3 ottobre 1996, consid. 4b; Philippe Grant, La protection de la vie familiale et de la vie privée en droit des étrangers, tesi Ginevra 2000, pag. 182 e seg.). Trattasi dunque di situazioni del tutto eccezionali e ben differenti da quella in esame. La volontà del ricorrente di rimanere in Svizzera per sottrarsi alla condanna pronunciata in Italia, a seguito di un procedimento in cui ha certamente goduto di garanzie analoghe a quelle previste dal diritto svizzero, non costituisce un interesse legittimo e tutelabile. Poco importa che la condanna estera si riferisca a reati per i quali non sia prevista, se del caso, l'estradizione. Decisive per l'espulsione sono infatti le infrazioni commesse in Svizzera e il serio pericolo che il ricorrente, in funzione del suo comportamento generale, in Svizzera e all'estero (sentenza 2A.127/1994 del 17 ottobre 1995, consid. 3a; Philippe Grant, op. cit., pag. 189), rappresenta per l'ordine pubblico del nostro paese. Di per sé, l'espulsione dalla Svizzera non implicherebbe peraltro automaticamente il rientro in Italia dell'insorgente, che è parimenti cittadino della Repubblica Dominicana e che, disponendo di documenti validi di quello Stato, potrebbe verosimilmente recarsi anche in altri paesi.
7.3 Infondata è pure la censura di violazione della libertà personale, che il ricorrente solleva richiamandosi agli art. 10 Cost., 5 CEDU e 9 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (Patto ONU-II; RS 0.103.2). Anche a questo proposito egli ribadisce, in sostanza, che l'espulsione dal territorio elvetico equivarrebbe ad un arresto in Italia. Tale conseguenza, peraltro non automatica, deriverebbe tuttavia non tanto dal provvedimento svizzero quanto invece da una misura restrittiva della libertà pronunciata dalle autorità italiane. È quindi semmai dinanzi alle autorità di quello Stato che l'insorgente doveva o eventualmente potrà ancora appellarsi al diritto fondamentale invocato.
7.4 L'espulsione dell'insorgente si ripercuoterebbe inevitabilmente anche sulle sue relazioni familiari, segnatamente sui rapporti con i figli. La misura non avrebbe invece alcuna conseguenza significativa nei rapporti con la moglie, perché l'unione coniugale, sempre che sussista ancora, appare comunque irrimediabilmente com-

promessa. Anche dal profilo familiare, i limiti imposti dalla possibile detenzione in Italia non sono tuttavia determinanti. In generale, la tutela dei rapporti tra genitori e figli non osta certo all'espiazione di condanne penali. Nel caso concreto, tali limiti non deriverebbero, nuovamente, dall'espulsione adottata dalle autorità svizzere, bensì dal comportamento penalmente rilevante dell'insorgente nel suo paese d'origine. Per lo stesso motivo, non possono quindi venir considerate nemmeno le limitazioni nella frequentazione dei figli derivanti da un eventuale trasferimento nella Repubblica Dominicana o in uno Stato terzo, allo scopo di sottrarsi al carcere in Italia. Del resto, già per i reati commessi in Svizzera il ricorrente doveva prendere in conto che la relativa condanna avrebbe potuto comportare una pena detentiva che lo avrebbe fortemente condizionato sotto l'aspetto delle relazioni familiari.
Potendo vivere nella fascia di confine italiana, egli non avrebbe invece impedimenti veramente rilevanti in questo senso, dal momento che i figli (nati nel 1988, nel 1990 e nel 1996) vivono comunque con la madre nella regione di frontiera ticinese e che egli non gode che di un diritto di visita. Sulla base delle risultanze agli atti relative al procedimento civile sulle conseguenze della separazione dei genitori, sorgono peraltro dubbi sull'effettivo esercizio di tale diritto e, di riflesso, sull'intensità del legame del padre con la prole. In ogni caso, la presa a carico dei figli dalla parte italiana del confine non creerebbe difficoltà particolari.
7.5 In base alle considerazioni che precedono, l'interesse ad allontanare il ricorrente dal territorio svizzero, per la gravità dei reati commessi e per il pericolo che rappresenta per l'ordine pubblico, appare tutto sommato prevalente rispetto al suo interesse a soggiornare nel nostro territorio e al pregiudizio che ne deriva per quanto concerne le relazioni con i figli. Una semplice minaccia d'espulsione non permetterebbe invece di raggiungere gli scopi d'interesse pubblico perseguiti dal provvedimento. Tale conclusione appare giustificata sia dal profilo della LDDS, sia nell'ottica dell'accordo sulla libera circolazione delle persone.

Per rapporto a quest'ultima regolamentazione, non è di rilievo la proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea il 23 maggio 2001 e menzionata dal ricorrente. Questa proposta, che si inseriva nel contesto dell'istituzione di una cittadinanza dell'Unione europea, postulava effettivamente l'introduzione di un diritto di soggiorno permanente per i cittadini comunitari dopo pochi anni di residenza regolare in un altro Stato membro. Essa ha infine trovato concretizzazione nella direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004. Le condizioni di residenza che questa normativa prevede non sono tuttavia applicabili ai cittadini comunitari in Svizzera, già perché la stessa è ampiamente successiva alla conclusione dell'Accordo.
8.
Il provvedimento di espulsione non viola nemmeno il diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'art. 8 CEDU. In primo luogo, affinché tale norma sia applicabile, occorre che tra lo straniero e la persona della sua famiglia che beneficia del diritto di risiedere in Svizzera (cittadino svizzero o straniero titolare di un permesso di domicilio) esista una relazione stretta, intatta ed effettivamente vissuta (DTF 129 II 193 consid. 5.3.1; 127 II 60 consid. 1d/aa). All'art. 8 CEDU può richiamarsi anche lo straniero che intrattiene una relazione intatta con il figlio che ha il diritto di risiedere in Svizzera, sebbene non gli sia stata attribuita l'autorità o la custodia parentale; un contatto regolare, ad esempio nell'ambito dell'esercizio del diritto di visita, può essere sufficiente (DTF 120 Ib 1 consid. 1d). Nel caso specifico, già è stato rilevato che l'intensità dei rapporti tra il ricorrente ed i figli, così come l'assiduità nell'esercizio del diritto di visita, lasciano spazio a dubbi. Non è quindi scontato che egli possa effettivamente prevalersi della disposizione in esame. Del resto, salvo circostanze eccezionali in concreto manifestamente non adempiute, l'esercizio del diritto di visita non impone,
neppure nell'ottica dell'art. 8 CEDU, una presenza stabile del genitore straniero in Svizzera e non conferisce dunque alcun diritto ad un soggiorno duraturo (DTF 120 Ib 22 consid. 4a; sentenza 2A.563/ 2002 del 23 maggio 2003, consid. 2.2, con numerosi rinvii).
In ogni caso, il diritto di cui all'art. 8 CEDU non è comunque assoluto. Un'ingerenza nell'esercizio di tale diritto è ammissibile, secondo l'art. 8 n. 2 CEDU, in quanto sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Orbene, nella fattispecie, la decisione d'espulsione consegue tali scopi e, per le ragioni diffusamente esposte, scaturisce da una corretta ponderazione tra l'interesse pubblico e quello dello straniero e dei suoi figli (cfr. consid. 6 e 7). Nemmeno l'art. 8 CEDU osta evidentemente all'espiazione di pene detentive, privilegiando la tutela dei rapporti familiari.

Irrilevante è inoltre il richiamo agli art. 13 Cost. e 17 Patto ONU-II. La protezione della vita privata e familiare garantita da queste norme non ha infatti una portata più estesa di quella conferita dall'art. 8 CEDU (DTF 129 II 215 consid. 4.2; sentenza 2A.49/1998 del 17 novembre 1998, consid. 1b/aa). Neppure il diritto al matrimonio e alla famiglia previsto dagli invocati art. 14 Cost. e 23 Patto ONU-II e neanche la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (RS 0.107) permettono infine di sovvertire la ponderazione degli interessi. Secondo la prassi, da quest'ultima convenzione non è del resto deducibile alcun diritto al rilascio di autorizzazioni di polizia degli stranieri (DTF 126 II 377 consid. 5d; 124 II 361 consid. 3b).
9.
Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso, nella misura in cui è ammissibile, va pertanto respinto e il giudizio impugnato confermato.

Le spese seguono la soccombenza (art. 153 cpv. 1, 153a e 156 cpv. 1 OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
La tassa di giustizia di fr. 2'000.– è posta a carico del ricorrente.
3.
Comunicazione ai patrocinatori del ricorrente, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino nonché all'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione.
Losanna, 24 agosto 2004
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: