SENTENZA DELLA CORTE
DEL 26 OTTOBRE 1982 [1]

Senta Einberger
contro Hauptzollamt Freiburg
(domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht del Baden-Württemberg)

«Dazi doganali: stupefacenti importati di contrabbando»

Causa 240/81

Massime

Tariffa doganale comune — Dazi doganali — Applicazione a stupefacenti del mercato nero — Inammissibilità — Repressione penale delle trasgressioni — Competenza degli Stati membri

Nessun debito doganale sorge all'atto dell'importazione degli stupefacenti che non fanno parte del circuito economico strettamente sorvegliato dalle competenti autorità per essere destinati ad uso medico e scientifico, né se gli stupefacenti stessi sono scoperti e distrutti sotto il controllo di dette autorità, né se sfuggono alla loro vigilanza.

Ciò non pregiudica affatto la competenza degli Stati membri a perseguire con sanzioni appropriate le trasgressioni della normativa nazionale sugli stupefacenti, con tutte le conseguenze che esse implicano, anche nel campo pecuniario.

Nel procedimento 240/81,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Finanzgericht del Baden-Württemberg, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

SENTA EINBERGER, di Schallstadt-Wolfenweiler,

e

HAUPTZOLLAMT FREIBURG (ufficio principale delle dogane di Friburgo),

1 — Lingua processuale: il tedesco.

domanda vertente sull'interpretazione delle disposizioni del Trattato CEE relative all'unione doganale, con riferimento all'importazione illegale di stupefacenti,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, A. O'Keeffe, U. Everling e A. Chloros, presidenti di Sezione, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici,

avvocato generale: F. Capotorti
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Con sentenza 26 aprile 1976 del Landgericht di Friburgo, passata in giudicato, la ricorrente nella causa principale, sig.na Senta Einberger, veniva condannata ad 1 anno di reclusione, con la sospensione condizionale della pena, per violazione della legge tedesca sugli stupefacenti («Betäubungsmittelgesetz»).

Secondo gli accertamenti del Landgericht, la ricorrente nella causa principale si era recata varie volte, fra la primavera e l'autunno del 1974, a Basilea, in Svizzera, dove aveva venduto ai coniugi Winiger complessivamente 280 grammi di morfina, in partite da 30 a 100 grammi, a prezzi variabili da 150 a 170 franchi svizzeri il grammo. La morfina era stata introdotta clandestinamente nella Repubblica federale di Germania e trasportata in Svizzera dalla ricorrente.

Lo Hauptzollamt di Friburgo, convenuto nella causa principale, considerava la ricorrente, ai sensi del § 57, n. 2, dello Zollgesetz (legge doganale tedesca), debitrice tributaria, per quanto riguarda i dazi di importazione relativi ai quantitativi di stupefacenti ai quali si riferisce la sentenza del Landgericht, per aver acquistato la merce importata dopo che era sorto il debito tributario, ma prima che questo fosse estinto, mentre sapeva, o avrebbe dovuto sapere, che si trattava di merce soggetta a dazio. Con avviso di

accertamento del 19 gennaio 1978, lo Hauptzollamt intimava alla ricorrente il pagamento di 10 960,30 DM (5 712 DM di dazi doganali e 5 248,30 DM di imposta sulla cifra d'affari riscossa all'importazione).

Dopo aver fatto inutilmente opposizione al suddetto avviso di accertamento, la ricorrente proponeva ricorso dinanzi al Finanzgericht del Baden-Württemberg.

2. Con ordinanza 16 giugno 1981, in cui veniva richiamata la sentenza della Corte 5 febbraio 1981 (causa 50/80, Horvath, Racc. pag. 385), il Finanzgericht del Baden-Württemberg decideva di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte di giustizia delle Comunità europee in via pregiudiziale la seguente questione:

«Se dopo l'istituzione della tariffa doganale comune uno Stato membro sia competente a riscuotere dazi doganali su stupefacenti importati di contrabbando e successivamente riportati fuori dal territorio doganale della Comunità».

3. Nella motivazione dell'ordinanza di rinvio, il Finanzgericht ricorda che, nel testo della sentenza 5 febbraio 1981, menzionata in precedenza, la Corte aveva dichiarato: «L'istituzione della tariffa doganale comune fa venir meno la competenza del singolo Stato membro ad applicare dei dazi doganali agli stupefacenti importati di contrabbando e distrutti non appena scoperti, pur lasciandogli piena facoltà di reprimere penalmente i reati commessi, con tutte le conseguenze che essi implicano, anche nel campo pecuniario».

Lo Hauptzollamt ha sostenuto che il precedente surricordato non trova applicazione nel caso di specie in quanto la morfina non è stata distrutta. Tuttavia, il Finanzgericht si domanda se già il divieto di importazione o di messa in circolazione, e non la sola distruzione, escluda l'applicazione della tariffa doganale comune, e pertanto il sorgere di un'obbligazione doganale.

Il Finanzgericht fa rilevare che la motivazione della sentenza della Corte può essere intesa nel senso che la tariffa doganale comune si riferisce unicamente alla importazione di merci per usi leciti. All'importazione di merci che, qualora scoperte, siano soggette a sequestro e distruzione, non dovrebbe riscuotersi alcun dazio. Tuttavia, detta motivazione potrebbe essere interpretata anche nel senso che l'effettiva distruzione degli stupefacenti esclude o sopprime a posteriori l'effettiva applicazione della tariffa doganale comune. Su questo punto manca però nel diritto comunitario una disciplina particolare delle ipotesi di soppressione o esclusione. Qualora il debito doganale venga meno solo in caso di concorso del divieto e della distruzione, sorge la questione se il fatto di portare la merce fuori del territorio doganale sia da equiparare alla distruzione.

4. L'ordinanza di rinvio è stata iscritta nel registro della Corte il 4 settembre 1981.

Hanno presentato osservazioni scritte ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, la signorina Senta Einberger, ricorrente nella causa principale, rappresentata dall'avv. Rainer Endriss, del foro di Friburgo, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal proprio consigliere giuridico Rolf Wägenbaur, in qualità di agente.

Con ordinanza 3 febbraio 1982, la Corte ha disposto la riunione delle cause 221/81 e 240/81 ai fini della fase orale del procedimento.

Con ordinanza 1° aprile 1982, la Corte (Prima Sezione) ha deciso di concedere, a titolo di gratuito patrocinio, un sussidio destinato ad agevolare la rappresentanza della ricorrente nella causa principale, ai sensi dell'art. 104, 2° comma, del regolamento di procedura.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale del procedimento senza procedere ad istruttoria. Essa ha invitato tuttavia la Commissione a fornire alla Corte una descrizione delle disposizioni legislative e regolamentari e delle prassi doganali che si applicano in ciascuno Stato membro,

— da un lato, all'importazione illegale di stupefacenti il cui uso ed il cui smercio sono severamente vietati nel loro territorio, e

— d'altro lato, all'importazione illegale di prodotti il cui smercio nel proprio territorio non è vietato in quanto tale, ma che sono stati introdotti in tale territorio di contrabbando.

Le informazioni raccolte dalla Commissione presso gli Stati membri possono riassumersi come segue:

L'importazione illegale degli stupefacenti — il cui uso ed il cui spaccio sono severamente vietati — dà luogo, nel Belgio, ad un'obbligazione doganale e alla riscossione di un dazio di importazione. Tale importazione fa sorgere un'obbligazione doganale in Germania, in Irlanda e nei Paesi Bassi.

Tuttavia in Germania, dopo la sentenza della Corte 5 febbraio 1981 nella causa 50/80, citata in precedenza, i dazi di importazione cessano di essere riscossi dopo la scoperta, nel caso di distruzione della merce — distruzione che va peraltro presunta —. In Irlanda, l'obbligazione doganale si considera estinta qualora gli stupefacenti importati illegalmente siano confiscati e distrutti. Nei Paesi Bassi, i dazi di importazione vengono riscossi all'atto del consumo degli stupefacenti, allorché si sia aquisita la prova dell'importazione illegale, ma non vengono riscossi nel caso di confisca e di distruzione.

In Italia, l'importazione illegale di stupefacenti fa sorgere un'obbligazione doganale, salvo nel caso di riesportazione o di distruzione d'autorità.

L'importazione illegale di stupefacenti non fa sorgere alcuna obbligazione doganale in Grecia e nel Lussemburgo, paesi dove gli stupefacenti scoperti vengono confiscati e distrutti. Nel Lussemburgo, tuttavia, sorge un'obbligazione doganale se gli stupefacenti sono stati consumati.

Infine, l'importazione illegale di stupefacenti non dà luogo alla riscossione di dazi doganali in Danimarca, in Francia, nel Regno Unito. Tuttavia in Francia, quando gli stupefacenti importati illegalmente non sono distrutti d'ufficio, ma invece vengono venduti, per esempio, a laboratori autorizzati, i diritti doganali vengono riscossi in occasione di tale vendita. Nel Regno Unito, non ha luogo alcuna riscossione di tali diritti, indipendentemente dal se l'importatore illegale abbia venduto, consumato o riesportato gli stupefacenti.

L'importazione illegale di prodotti il cui smercio non sia di per sé vietato dà luogo ad un'obbligazione doganale in tutti gli Stati membri, salvo che in Grecia, dove i prodotti importati illegalmente vengono confiscati.

Tuttavia, in Danimarca non vengono riscossi dazi di importazione quando il soggetto passivo è sconosciuto, ed i prodotti vengono distrutti o venduti.

In Irlanda, i dazi di importazione vengono considerati assolti quando il prodotto importato di contrabbando viene restituito all'interessato dietro pagamento di una somma stabilita in via transattiva o quando il prodotto viene confiscato e venduto successivamente; invece, l'obbligazione doganale si considera estinta nel

caso di distruzione d'ufficio o di riesportazione.

Nel Lussemburgo, i prodotti importati di contrabbando sono, in linea di principio, confiscati e venduti. I dazi all'importazione sono riscossi in occasione della vendita, se questa ha luogo in vista del consumo nel paese; tali diritti sono riscossi del pari qualora i prodotti in questione vengano consumati.

Nel Regno Unito non vengono riscossi dazi doganali in caso di confisca, salvo nel caso in cui i prodotti di cui trattasi vengano restituiti all'importatore o siano venduti d'ufficio. Invece, tali dazi vengono riscossi in caso di vendita o di riesportazione da parte dell'importatore.

II — Riepilogo delle osservazioni scritte presentate alla Corte

La *Einberger, ricorrente nella causa principale,* sostiene che il principio determinante ai fini della questione sollevata è quello, affermato al punto 11 della motivazione della sentenza 5 febbraio 1982 (50/80, *Horvath,* Racc. pag 385), che il dazio doganale ad valorem non può essere determinato per merci di natura tale da non dover essere messe in circolazione in alcuno degli Stati membri e da dover, per contro, essere sequestrate e messe fuori circolazione dalle competenti autorità non appena scoperte.

Questa affermazione implica che, nel caso dell'importazione di stupefacenti la cui circolazione sia vietata, viene già a mancare la fattispecie a cui è ricollegato il sorgere dell'obbligazione tributaria. L'ipotesi che sussista in un primo tempo un elemento soggetto al dazio doganale, elemento che successivamente viene meno, a determinate condizioni, è dunque infondata.

La ricorrente nella causa principale ritiene che la soluzione della questione della sussistenza o meno della obbligazione doganale non può essere lasciata al caso, cioè essere condizionata dal fatto della scoperta e/o della distruzione e/o dell'esportazione della merce. Infatti, tali circostanze non hanno alcuna influenza sulla fattispecie a cui è ricollegato il sorgere dell'obbligazione doganale.

La *Commissione delle Comunità europee* sostiene che il criterio fondamentale che si desume dalla sentenza Horvath, citata in precedenza, quanto all'applicazione della tariffa doganale comune, è quello del se, in base alla natura delle merci, queste possano essere messe in circolazione. Orbene, nel caso di stupefacenti come l'eroina e la cocaina, l'importazione e lo smercio sono vietati in tutti gli Stati membri. Il fatto che tali prodotti debbano essere sequestrati e tolti dalla circolazione non costituisce una conseguenza giuridica che discenda dal divieto della messa in circolazione.

Questo punto di vista è confermato dal fatto che gli altri motivi accolti dalla Corte per il caso degli stupefacenti importati di contrabbando e distrutti al momento della scoperta conservano il loro valore nei casi in cui, date le circostanze, la loro distruzione non è concepibile.

D'altronde, la Commissione ha fatto riferimento, in particolare, al preambolo della direttiva 79/623/CEE del Consiglio, del 25 giugno 1979, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'obbligazione doganale (GU L 179, pag. 32), per sottolineare il carattere essenzialmente economico dei dazi all'importazione ed all'esportazione. Inoltre, l'art. 2 della direttiva contempla il sorgere dell'obbligazione doganale nel caso normale dello sdoganamento e in casi tassativamente enumerati di violazione delle disposizioni doganali in senso stretto, come ad esempio la violazione delle disposizioni comunitarie in materia

di pratiche doganali ovvero la sottrazione alla custodia doganale di una merce in custodia provvisoria. La direttiva non prevede, al contrario, il sorgere dell'obbligazione doganale nel caso di un divieto assoluto di importazione.

La Commissione propone pertanto di risolvere la prima questione in senso affermativo. Essa sottolinea tuttavia che l'analisi da essa svolta vale solamente per il caso degli stupefacenti, la cui circolazione è severamente vietata. Di conseguenza, le conclusioni alle quali essa perviene non hanno rilievo ai fini del caso, più generale, dell'importazione di una merce in violazione del divieto di importazione, per esempio, dell'importazione di un'arma portatile contenuta nei bagagli.

III — La fase orale del procedimento

La sig.na Einberger, ricorrente nella causa principale, con l'avv. Rainer Endriss, del foro di Friburgo, il Governo della Repubblica francese, rappresentato ai fini della fase orale dal sig. Alexandre Carnelutti, segretario agli affari esteri, in qualità d'agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Rolf Wägenbaur, in qualità d'agente, assistito dalla sig.ra Ursula Baumann, consulente presso il servizio dell'unione doganale, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 25 maggio 1982.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 30 giugno 1982.

In diritto

1 Con ordinanza 16 giugno 1981, pervenuta in cancelleria il 4 settembre successivo, il Finanzgericht del Baden-Württemberg ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'applicazione della tariffa doganale comune agli stupefacenti importati di contrabbando.

2 La causa principale riguarda la determinazione dei dazi doganali da applicare a partite di morfina che la ricorrente in quella causa — dopo averle illegalmente importate nella Repubblica federale di Germania — ha venduto in Isvizzera, trasgredendo la legge tedesca sugli stupefacenti (Betäubungsmittelgesetz). Per questi fatti essa è stata condannata dal giudice penale tedesco ad un anno di reclusione con sospensione condizionale della pena.

3 Il Finanzgericht si è chiesto se la morfina di cui trattasi possa essere sottoposta a dazi doganali in forza del diritto comunitario. Esso ricorda in proposito

che la Corte, nella sentenza 5 febbraio 1981 (Horvath, causa 50/80, Racc. 1981, pag. 385) ha affermato che l'istituzione della tariffa doganale comune fa venir meno la competenza del singolo Stato membro ad applicare dei dazi doganali agli stupefacenti importati di contrabbando e distrutti non appena scoperti, pur lasciandogli piena facoltà di reprimere penalmente i reati commessi.

4 Il Finanzgericht ha constatato, nel caso di specie, che la morfina non viene prodotta nella Repubblica federale di Germania e che la partita venduta dalla ricorrente nella causa principale era stata introdotta di contrabbando sul territorio tedesco per venire riesportata illegalmente in paesi terzi. Richiamandosi alla summenzionata sentenza della Corte, esso si è chiesto se non sia il divieto d'importazione e di smercio degli stupefacenti anzichè la loro distruzione ad ostare all'applicazione dei dazi doganali e se, stando così le cose, non si debba concludere che non può sorgere alcun debito tributario. Solo se la Corte non accettasse una conclusione del genere, si porrebbe la questione se il trasporto fuori dal territorio doganale vada assimilato alla distruzione degli stupefacenti illegali.

5 In base a queste considerazioni, il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se dopo l'istituzione della tariffa doganale comune uno Stato membro sia competente a riscuotere dazi doganali su stupefacenti importati di contrabbando e successivamente riportati fuori dal territorio doganale della Comunità».

6 Il giudice nazionale sostiene giustamente che, in via preliminare, è opportuno appurare se l'importazione di frodo nella Comunità di stupefacenti che rientrano nel circuito illegale di smercio di detti prodotti determini un debito tributario. La Corte esaminerà preliminarmente tale questione.

7 Posta in questi termini, la questione non riguarda l'importazione illegittima di prodotti in generale, ma l'importazione illegittima di stupefacenti.

8 Come ha ricordato la Corte nella summenzionata sentenza 5 febbraio 1981, gli stupefacenti come la morfina, l'eroina e la cocaina presentano caratteristi-

che particolari in quanto ne è generalmente riconosciuta la dannosità e ne sono proibiti l'importazione e lo smercio in tutti gli Stati membri, salvo il commercio strettamente controllato e limitato in vista di un uso autorizzato a scopi farmaceutici e medici.

9 Siffatta situazione giuridica è conforme alla Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 (Raccolta dei Trattati delle Nazioni Unite 520, n. 7515), alla quale hanno ora aderito tutti gli Stati membri. Nel preambolo di detta Convenzione, le parti contraenti constatano che la tossicomania è una calamità per l'individuo e costituisce un danno economico e sociale per l'umanità; esse si dichiarano consapevoli del loro dovere di prevenire e combattere tale calamità, pur riconoscendo che l'uso medico degli stupefacenti resta indispensabile per alleviare il dolore e che devono essere adottati gli opportuni provvedimenti per assicurarne la disponibilità a detto scopo. Ai sensi dell'art. 4 della Convenzione unica, le parti prenderanno tutti i provvedimenti necessari per limitare ai soli fini medici e scientifici la produzione, la fabbricazione, l'esportazione, l'importazione, la distribuzione, il commercio, l'uso e la detenzione degli stupefacenti.

10 Da ciò risulta che gli stupefacenti non compresi nell'ambito strettamente controllato dalle autorità competenti per essere destinati ad uso medico e scientifico rientrano, per definizione, nel divieto assoluto di importazione e di messa in circolazione in tutti gli Stati membri.

11 In pratica, tali stupefacenti, appena scoperti, sono sequestrati e distrutti in forza della normativa nazionale sugli stupefacenti, salvo i rari casi in cui il prodotto sequestrato si presta ad uso medico e scientifico e viene quindi trasferito nel circuito controllato diventando, di conseguenza, soggetto a dazio doganale.

12 Invece, gli stupefacenti che rientrano nel circuito illegale non possono essere sottoposti a dazi doganali, se restano in tale circuito, sia che vengano scoperti e distrutti, sia che sfuggano al controllo delle autorità.

13 Un debito tributario non può infatti derivare dall'importazione di stupefacenti non idonei ad essere messi in commercio e ad integrarsi nell'economia

comunitaria. L'introduzione della tariffa doganale comune, prevista dall'art. 3, lett. b), del Trattato, si inserisce nel contesto degli scopi che l'art. 2 assegna alla Comunità e delle linee di condotta fissate dall'art. 29 per la gestione dell'unione doganale. Le importazioni di sostanze stupefacenti nella Comunità che possono comportare solo misure repressive, sono completamente estranee a tali scopi e a tali linee di condotta.

14 Siffatto orientamento è confermato dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 803, relativo al valore doganale delle merci (GU L 148, pag. 6) e dalla direttiva del Consiglio 25 giugno 1979, n. 623, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'obbligazione doganale (GU L 179, pag. 31). Nella motivazione della direttiva si afferma espressamente che il momento in cui sorge l'obbligazione doganale deve essere definito tenendo conto del carattere economico dei dazi all'importazione e delle circostanze nelle quali le merci, cui sono applicati i dazi all'importazione, vengono integrate nell'economia della Comunità. Stando così le cose, non può derivare alcuna obbligazione doganale dall'importazione di stupefacenti compresi nei circuito illegale che, appena scoperti, vanno sequestrati e distrutti, anziché essere messi in circolazione.

15 D'altra parte, non vi sarebbe motivo di distinguere, al riguardo, gli stupefacenti non scoperti da quelli distrutti sotto il controllo delle autorità competenti poiché, se si facesse una distinzione del genere, l'applicazione dei dazi doganali dipenderebbe dalla casualità della scoperta.

16 Da quanto sopra si desume che l'importazione di stupefacenti non compresi nel circuito economico strettamente sorvegliato dalle autorità competenti per essere destinati ad uso medico e scientifico non determina alcun debito tributario.

17 Tale constatazione non pregiudica affatto la competenza degli Stati membri a perseguire con sanzioni appropriate le trasgressioni alla loro normativa nazionale sugli stupefacenti, con tutte le conseguenze che esse implicano, anche nel campo pecuniario.

18 Data questa soluzione, le altre questioni sollevate dal giudice nazionale sono divenute prive d'oggetto.

Sulle spese

19 Le spese sostenute dal Governo della Repubblica francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal Finanzgericht del Baden-Württemberg, con ordinanza 16 giugno 1981, dichiara:

L'importazione di stupefacenti non compresi nel circuito economico strettamente controllato dalle autorità competenti per essere destinati ad uso medico e scientifico non determina alcun debito tributario.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Chloros

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 26 ottobre 1982.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI

(vedasi causa 221/81, pag. 3692)