Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ATHANASIOS RANTOS
presentate il 13 febbraio 2025 [1]

Causa C-635/23

WBS GmbH
Procedimento penale
con l'intervento di
Generalstaatsanwaltschaft Berlin

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Kammergericht Berlin (Tribunale superiore del Land di Berlino, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2014/41/UE – Cooperazione giudiziaria in materia penale – Ordine europeo di indagine – Articolo 2, lettera c), punto ii) – Nozioni di "autorità di emissione" e di "altra autorità competente che agisce in qualità di autorità inquirente nel procedimento penale" – Competenza a disporre l'acquisizione di prove in conformità al diritto nazionale – Perquisizioni che richiedono l'autorizzazione di un magistrato inquirente – Articolo 6, paragrafi 1 e 2 – Condizioni di emissione di un ordine europeo di indagine»

Introduzione

1. Un'autorità amministrativa che, ai sensi del diritto nazionale, non è competente a disporre un atto di indagine nell'ambito di un procedimento penale nazionale può disporre un tale atto nei confronti di un'impresa stabilita in un altro Stato membro emettendo un ordine europeo d'indagine (in prosieguo: l'«OEI») ai sensi della direttiva 2014/41/UE relativa all'OEI penale [2] e, in caso affermativo, a quali condizioni un tale OEI può essere emesso? È questa, in sostanza, la questione sollevata dal Kammergericht Berlin (Tribunale superiore del Land di Berlino, Germania) nell'ambito della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, che verte sull'interpretazione dell'articolo 2, lettera c), punto ii), di tale direttiva.

2. Giova ricordare che l'articolo 2, lettera c), della direttiva 2014/41, che definisce la nozione di «autorità di emissione» di un OEI, opera una distinzione tra due categorie di autorità: da un lato, le autorità giudiziarie, vale a dire «un giudice, un organo giurisdizionale, un magistrato inquirente o un pubblico ministero competente nel caso interessato», di cui all'articolo 2, lettera c), punto i), di tale direttiva (in prosieguo: un'«autorità giudiziaria») e, dall'altro, le autorità non giudiziarie, vale a dire «qualsiasi altra autorità competente, definita dallo Stato di emissione che (...) agisca in

[1] Lingua originale: il francese.

[2] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale (GU 2014, L 130, pag. 1).

qualità di autorità inquirente nel procedimento penale e sia competente a disporre l'acquisizione di prove in conformità del diritto nazionale», di cui all'articolo 2, lettera c), punto ii), di detta direttiva (in prosieguo: un'«autorità non giudiziaria»).

3. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata presentata nell'ambito di una richiesta di esecuzione, in Germania, di un OEI emesso dal Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (ufficio per la prevenzione e la lotta contro la corruzione, Lettonia; in prosieguo: il «KNAB») nei confronti dell'impresa WBS GmbH, avente sede in Germania (in prosieguo: l'«OEI di cui trattasi»). Essendo stata oggetto di una perquisizione sulla base di tale OEI, detta impresa ha adito il giudice del rinvio affermando, in sostanza, che gli elementi di prova raccolti in esecuzione di detto OEI non possono essere ammessi in quanto quest'ultimo non sarebbe stato emesso da un'«autorità di emissione» ai sensi della direttiva 2014/41. Più precisamente, il KNAB non costituirebbe un'autorità di emissione poiché, da un lato, non agirebbe in qualità di autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto i), di tale direttiva e, dall'altro, non soddisferebbe le condizioni previste all'articolo 2, lettera c), punto ii), di detta direttiva, che consentono di qualificarlo come «altra autorità competente», in quanto esso non sarebbe competente «a disporre l'acquisizione di prove in conformità del diritto nazionale», dato che, nel diritto lettone, l'adozione di misure di perquisizione nell'ambito di un procedimento nazionale è riservata alle autorità giudiziarie.

4. Mentre la Corte ha già avuto l'opportunità di precisare i contorni della nozione di «autorità di emissione», di cui all'articolo 2, lettera c), della direttiva 2014/41, e di chiarire la distinzione tra le «autorità giudiziarie» e le «altre autorità competenti» ai sensi di tale disposizione [3], essa è chiamata a pronunciarsi per la prima volta, nell'ambito della presente causa, sulla portata della seconda categoria di tali autorità.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

5. Ai sensi dei considerando 5, 7 e 11 della direttiva 2014/41:

«(5) In seguito all'adozione delle decisioni quadro [2003/577/GAI [4]] e [2008/978/GAI [5]], è apparso evidente che il quadro esistente per l'acquisizione delle prove è troppo frammentario e complesso. È pertanto necessaria una nuova impostazione.

(...)

[3] V., a tale riguardo, sentenze dell'8 dicembre 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ordini di bonifico falsificati) (C-584/19; in prosieguo: la sentenza «Staatsanwaltschaft Wien», EU:C:2020:1002); del 16 dicembre 2021, Spetsializirana prokuratura (Dati relativi al traffico e all'ubicazione) (C-724/19; in prosieguo: la sentenza «Spetsializirana prokuratura», EU:C:2021:1020), del 2 marzo 2023, Staatsanwaltschaft Graz (Ufficio finanziario per le cause penali tributarie di Düsseldorf) (C-16/22; in prosieguo: la sentenza « Staatsanwaltschaft Graz», EU:C:2023:148), e del 30 aprile 2024, M.N. (EncroChat) (C-670/22; in prosieguo: la sentenza «EncroChat», EU:C:2024:372).

[4] Decisione quadro del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (GU 2003, L 196, pag. 45).

[5] Decisione quadro del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali (GU 2008, L 350, pag. 72).

(7) Tale nuova impostazione si basa su un unico strumento denominato ordine europeo d'indagine (OEI). L'OEI deve essere emesso affinché nello Stato che lo esegue (lo "Stato di esecuzione") siano compiuti uno o più atti di indagine specifici ai fini dell'acquisizione di prove. Ciò include anche l'acquisizione di prove già in possesso dell'autorità di esecuzione.

(...)

(11) Si dovrebbe optare per un OEI quando l'esecuzione di un atto di indagine appare proporzionata, adeguata e applicabile al caso in questione. L'autorità di emissione dovrebbe pertanto accertare se le prove che si intende acquisire sono necessarie e proporzionate ai fini del procedimento, se l'atto di indagine scelto è necessario e proporzionato per l'acquisizione di tali prove, e se e opportuno emettere un OEI affinché un altro Stato membro partecipi all'acquisizione di tali prove. La stessa valutazione dovrebbe essere effettuata durante la procedura di convalida, ove la convalida di un OEI sia prescritta dalla presente direttiva. (...)».

6. L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Ordine europeo d'indagine e obbligo di darvi esecuzione», così recita:

«1. L'[OEI] è una decisione giudiziaria emessa o convalidata da un'autorità competente di uno Stato membro (lo "Stato di emissione") per compiere uno o più atti di indagine specifici in un altro Stato membro (lo "Stato di esecuzione") ai fini di acquisire prove conformemente alla [direttiva 2014/41].

L'OEI può anche essere emesso per ottenere prove già in possesso delle autorità competenti dello Stato di esecuzione.

2. Gli Stati membri eseguono un OEI in base al principio del riconoscimento reciproco e conformemente alla presente direttiva.

(...)».

7. L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», alla lettera c) prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

c) "autorità di emissione":

i) un giudice, un organo giurisdizionale, un magistrato inquirente o un pubblico ministero competente nel caso interessato; o

ii) qualsiasi altra autorità competente, definita dallo Stato di emissione che, nel caso di specie, agisca in qualità di autorità inquirente nel procedimento penale e sia competente a disporre l'acquisizione di prove in conformità del diritto nazionale. Inoltre, prima di essere trasmesso all'autorità di esecuzione, l'OEI è convalidato, previo esame della sua conformità alle condizioni di emissione di un OEI ai sensi della presente direttiva, in particolare le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, da un giudice, un organo giurisdizionale, un magistrato inquirente o un pubblico ministero nello Stato di emissione. Laddove l'OEI sia stato convalidato da un'autorità giudiziaria, quest'ultima può anche essere considerata l'autorità di emissione ai fini della trasmissione dell'OEI».

8. Ai sensi dell'articolo 6 della medesima direttiva, intitolato «Condizioni di emissione e trasmissione di un OEI»:

«1. L'autorità di emissione può emettere un OEI solamente quando ritiene soddisfatte le seguenti condizioni:

a) l'emissione dell'OEI è necessaria e proporzionata ai fini del procedimento di cui all'articolo 4, tenendo conto dei diritti della persona sottoposta a indagini o imputata; e

b) l'atto o gli atti di indagine richiesti nell'OEI avrebbero potuto essere emessi alle stesse condizioni in un caso interno analogo.

2. Le condizioni di cui al paragrafo 1 sono valutate dall'autorità di emissione per ogni caso.

3. Se ha motivo di ritenere che le condizioni di cui al paragrafo 1 non siano state rispettate, l'autorità di esecuzione può consultare l'autorità di emissione in merito all'importanza di eseguire l'OEI. Dopo tale consultazione, l'autorità di emissione può decidere di ritirare l'OEI».

9. L'articolo 9 della direttiva 2014/41, intitolato «Riconoscimento ed esecuzione», ai paragrafi da 1 a 3 così recita:

«1. L'autorità di esecuzione riconosce un OEI, trasmesso conformemente alle disposizioni della presente direttiva, senza imporre ulteriori formalità e ne assicura l'esecuzione nello stesso modo e secondo le stesse modalità con cui procederebbe se l'atto d'indagine in questione fosse stato disposto da un'autorità dello Stato di esecuzione, a meno che non decida di addurre uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione ovvero uno dei motivi di rinvio previsti dalla presente direttiva.

2. L'autorità di esecuzione si attiene alle formalità e alle procedure espressamente indicate dall'autorità di emissione, salvo qualora la presente direttiva disponga altrimenti, sempre che tali formalità e procedure non siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione.

3. Se riceve un OEI non emesso da un'autorità di emissione come specificato all'articolo 2, lettera c), l'autorità di esecuzione lo restituisce allo Stato di emissione».

Diritto lettone

10. Nel diritto lettone, l'adozione di un OEI è disciplinata dagli articoli da 887^1 à 887^3 del Kriminālprocesa likums (codice di procedura penale), dell'11 maggio 2005[6]. Ai sensi dell'articolo 887^1, paragrafo 1, di tale codice, qualora sia necessario, nell'ambito di un procedimento penale, compiere un atto procedurale nel territorio di un altro Stato membro dell'Unione europea prima di avviare l'azione penale, il responsabile del procedimento, quando redige un OEI, ne valuta la proporzionalità e la necessità rispetto al reato oggetto dell'indagine, dopodiché il procuratore incaricato della direzione dell'indagine verifica anche la conformità dell'atto procedurale richiesto allo Stato membro dell'Unione con i requisiti della legge e ne

[6] Latvijas Vēstnesis, 2005, n. 74.

valuta la necessità e la proporzionalità rispetto al reato oggetto dell'indagine. Prima di redigere un OEI, il responsabile del procedimento adotta tutte le misure che sarebbero necessarie se l'atto procedurale fosse eseguito in Lettonia.

11. Le perquisizioni sono disciplinate dagli articoli da 179 a 185 di detto codice. L'articolo 179, paragrafo 1, di quest'ultimo definisce la perquisizione come un atto di indagine consistente nell'investigazione forzata svolta su locali, su un terreno, su un veicolo o su un individuo al fine di localizzare e sequestrare l'oggetto ricercato qualora sussistano ragionevoli motivi per ritenere che quest'ultimo si trovi nel luogo della perquisizione.

12. L'articolo 180, paragrafo 1, del medesimo codice dispone che la perquisizione è effettuata su decisione di un magistrato inquirente o di un organo giurisdizionale. Il magistrato inquirente decide sulla base della proposta presentata dal responsabile del procedimento e dei documenti ad essa allegati.

Procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

13. Il 5 aprile 2019, il KNAB ha avviato un procedimento penale per truffa su vasta scala, spreco indebito di risorse altrui su vasta scala, falsificazione di documenti e impiego di documenti falsificati nei confronti di funzionari di una fondazione avente sede a Riga (Lettonia). Nell'ambito delle sue indagini, il KNAB ha ritenuto necessario effettuare una perquisizione di locali commerciali, appartenenti alle imprese FF GmbH e WBS GmbH situati a Berlino, e ha chiesto al magistrato inquirente della Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas tiesa (Tribunale cittadino di Riga, circoscrizione suburbana di Vidzeme, Lettonia) di autorizzare tali atti di indagine, ai sensi degli articoli 179 e 180 del codice di procedura penale lettone.

14. Con ordinanze del 24 aprile 2019, tale giudice ha accolto la richiesta del KNAB in quanto, da un lato, era ragionevole ritenere che in detti locali si trovassero documenti, supporti di dati e oggetti rilevanti ai fini del procedimento e, dall'altro, le perquisizioni, il cui scopo consisteva nel localizzare e sequestrare tali documenti, supporti e oggetti, erano necessarie e proporzionate.

15. Il 25 aprile 2019 il KNAB, in qualità di «autorità competente» ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41, ha emesso l'OEI di cui trattasi, con il quale ha chiesto alla Repubblica federale di Germania di procedere all'audizione di due testimoni e all'esecuzione dei suddetti mandati di perquisizione. La Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (Procura generale della Repubblica di Lettonia; in prosieguo: la «Procura generale della Repubblica di Lettonia») ha convalidato tale OEI e lo ha quindi trasmesso alla Staatsanwaltschaft Berlin (Procura di Berlino, Germania; in prosieguo: la «Procura di Berlino»).

16. Adito dalla Procura di Berlino, l'Amtsgericht Berlin-Tiergarten (Tribunale circoscrizionale di Berlino-Tiergarten, Germania) ha disposto la perquisizione dei locali commerciali delle imprese FF e WBS. Tali perquisizioni sono state effettuate il 13 maggio 2019 e hanno dato luogo al sequestro di numerosi elementi di prova.

17. Nell'ambito del procedimento principale, la WBS ha adito il Kammergericht Berlin (Tribunale superiore del Land di Berlino), giudice del rinvio, chiedendo, in particolare, che quest'ultimo dichiarasse l'inammissibilità del trasferimento alla Repubblica di Lettonia degli elementi di prova raccolti in Germania in esecuzione dell'OEI di cui trattasi.

18. A sostegno della propria domanda, la WBS ha invocato, in particolare, la sentenza Spetsializirana prokuratura, con la quale la Corte avrebbe dichiarato che un OEI vertente su un atto di indagine la cui adozione è riservata agli organi giurisdizionali in forza del diritto dello Stato di emissione può essere emesso solo da un organo giurisdizionale. Orbene, nel caso di specie, l'OEI di cui trattasi sarebbe stato emesso dal KNAB, che non costituirebbe un organo giurisdizionale, mentre, ai sensi del diritto lettone, l'adozione di misure di perquisizione che abbiano dato luogo al sequestro di elementi di prova nell'ambito di un procedimento nazionale sarebbe riservata agli organi giurisdizionali. In tale contesto, la convalida di detto OEI da parte della Procura generale della Repubblica di Lettonia avrebbe avuto ad oggetto un OEI adottato da un'autorità incompetente.

19. La Procura di Berlino ha chiesto alla Procura generale della Repubblica di Lettonia se l'OEI di cui trattasi potesse, se del caso, essere emesso nuovamente, ma, questa volta, da un organo giurisdizionale. Quest'ultima ha risposto in senso negativo, per il motivo che nel diritto lettone non esiste alcuna base giuridica che lo consenta. In tali circostanze, il giudice del rinvio ha disposto la sospensione del trasferimento degli elementi di prova raccolti.

20. Prima di pronunciarsi sull'ammissibilità della misura di cooperazione giudiziaria, tale giudice desidera stabilire se, come sostiene la WBS, i principi derivanti dalla sentenza Spetsializirana prokuratura debbano essere applicati nel procedimento principale, il che potrebbe indurlo a concludere che il trasferimento delle prove in esecuzione dell'OEI di cui trattasi non debba essere ammesso[7], oppure se, come afferma il KNAB, la previa convalida degli atti di indagine da parte di un organo giurisdizionale dello Stato di emissione, in conformità agli obblighi di controllo e di motivazione previsti dalla direttiva 2014/41, sia sufficiente ai fini del trasferimento di tali prove.

21. È in tale contesto che il Kammergericht Berlin (Tribunale superiore del Land di Berlino) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se un [OEI] concernente una misura riservata ai giudici ai sensi del diritto dello Stato di emissione possa essere emesso in cooperazione con un'autorità di convalida extragiudiziaria da un'altra autorità competente ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva [2014/41], qualora un giudice dello Stato di emissione abbia in precedenza autorizzato l'atto di indagine adempiendo al riguardo agli obblighi di controllo e di motivazione previsti nella direttiva 2014/41».

22. Hanno presentato osservazioni scritte alla Corte la WBS, i governi tedesco, estone, lettone, polacco e portoghese nonché la Commissione europea. Tali parti – ad eccezione dei governi estone e portoghese – nonché il governo svedese sono inoltre intervenuti all'udienza di discussione tenutasi il 13 novembre 2024.

Analisi

23. Con la sua questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41 debba essere interpretato nel senso che un'autorità non giudiziaria che adotta, conformemente al suo diritto nazionale, specifici atti di indagine che, prima di essere eseguiti in un altro Stato membro, sono convalidati da un'autorità giudiziaria, può

[7] In tal caso, la Procura di Berlino sarebbe tenuta a restituire l'OEI alla Repubblica di Lettonia, conformemente all'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2014/41.

essere qualificata come «autorità di emissione», ai sensi di tale disposizione, ancorché l'adozione di tali atti di indagine nell'ambito di un procedimento puramente interno rientri nella competenza esclusiva delle autorità giudiziarie.

24. A mio avviso, a tale questione occorre rispondere in senso affermativo per le ragioni che esporrò di seguito.

Osservazioni preliminari

25. Anzitutto, occorre ricordare che la direttiva 2014/41 ha sostituito il precedente quadro frammentario e complesso in materia di acquisizione di prove nei procedimenti aventi una dimensione transfrontaliera con l'istituzione di un sistema semplificato e più efficace fondato su un unico strumento, vale a dire l'OEI. Tale sistema mira a facilitare e ad accelerare la cooperazione giudiziaria allo scopo di contribuire a realizzare l'obiettivo assegnato all'Unione di diventare uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, fondandosi sull'elevato livello di fiducia che deve esistere tra gli Stati membri [8]. Infatti, l'OEI è uno strumento che rientra nella cooperazione giudiziaria in materia penale di cui all'articolo 82, paragrafo 1, TFUE, la quale è fondata sul principio del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie. Tale principio, che costituisce la «pietra angolare» della cooperazione giudiziaria in materia penale, è a sua volta fondato sulla fiducia reciproca e sulla presunzione relativa che gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, in particolare, i diritti fondamentali [9].

26. In tale contesto, l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2014/41 definisce l'«ordine europeo d'indagine» come una «decisione giudiziaria» emessa o convalidata da un'autorità giudiziaria di uno Stato membro al fine di far eseguire uno o più atti di indagine specifici in un altro Stato membro per acquisire prove, comprese quelle già in possesso delle autorità competenti di tale Stato membro [10].

27. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2014/41, gli Stati membri eseguono un OEI in base al principio del riconoscimento reciproco e conformemente alle disposizioni di tale direttiva. A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, di detta direttiva, l'autorità di esecuzione riconosce un OEI senza imporre ulteriori formalità e provvede affinché esso sia eseguito nello stesso modo e secondo le stesse modalità applicabili ove l'atto di indagine di cui trattasi fosse stato disposto da un'autorità dello Stato di esecuzione. In base alla stessa disposizione, tale autorità può decidere di non eseguire un OEI adducendo uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione ovvero uno dei motivi di rinvio previsti dalla medesima direttiva. Inoltre, l'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2014/41 prevede che l'autorità di esecuzione, se riceve un OEI non emesso da un'autorità di emissione nel senso di cui all'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, lo restituisce allo Stato di emissione [11].

28. A tale riguardo, l'articolo 2, lettera c), della direttiva 2014/41 definisce, ai fini di quest'ultima, la nozione di «autorità di emissione». Infatti, detta disposizione enuncia che una siffatta autorità può essere sia, ai sensi del suo punto i), «un giudice, un organo giurisdizionale, un magistrato

[8] V., in particolare, considerando da 5 a 8, 21 e 38 della direttiva 2014/41, nonché sentenze Staatsanwaltschaft Wien (punto 39), Spetsializirana prokuratura (punto 36), Staatsanwaltschaft Graz (punto 42) e EncroChat (punto 86).

[9] V., in particolare, considerando 2, 6 e 19 della direttiva 2014/41, nonché sentenze Staatsanwaltschaft Wien (punto 40), dell'11 novembre 2021, Gavanozov II (C-852/19; in prosieguo: la sentenza «Gavanozov II», EU:C:2021:902, punto 54), e EncroChat (punto 99).

[10] V. sentenze Staatsanwaltschaft Wien (punto 41), del 2 settembre 2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:670, punto 39), e EncroChat (punto 71).

[11] V. sentenza del 2 settembre 2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:670, punto 40).

inquirente o un pubblico ministero competente nel caso interessato» [12], sia, a norma del suo punto ii), prima frase, la cui interpretazione è oggetto del presente rinvio pregiudiziale, «qualsiasi altra autorità competente, definita dallo Stato di emissione che, nel caso di specie, agisca in qualità di autorità inquirente nel procedimento penale e sia competente a disporre l'acquisizione di prove in conformità del diritto nazionale» [13].

29. Inoltre, dall'articolo 2, lettera c), punto ii), seconda frase, di detta direttiva risulta che, quando un OEI viene emesso da un'autorità non giudiziaria, lo stesso, prima di essere trasmesso all'autorità di esecuzione, deve essere convalidato da un'autorità giudiziaria, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto i), della medesima direttiva, che è tenuta a esaminare la conformità di tale ordine alle condizioni di emissione stabilite dalla direttiva 2014/41, e in particolare alle condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di quest'ultima [14]. Infine, la medesima disposizione, nella sua terza frase, prevede che l'autorità giudiziaria che ha convalidato un siffatto OEI «può anche» essere considerata l'autorità di emissione ai fini della trasmissione dell'OEI.

30. Da quanto precede risulta che un'autorità non giudiziaria, come un'autorità amministrativa, può, in linea di principio, rientrare nella nozione di «autorità di emissione» ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41, alle condizioni richiamate al paragrafo precedente delle presenti conclusioni, vale a dire, da un lato, che essa sia competente ad agire in qualità di autorità incaricata delle indagini nell'ambito di procedimenti penali [15] e, dall'altro, che il suo OEI sia convalidato da un'autorità giudiziaria prima di essere trasmesso allo Stato di esecuzione [16].

31. Nel caso di specie, è assodato che il KNAB, che non è un'autorità giudiziaria, ha agito, ai sensi del diritto lettone, in qualità di autorità incaricata dell'indagine nell'ambito del procedimento penale [17]. Inoltre, prima di essere trasmesso allo Stato di esecuzione, l'OEI di cui trattasi è stato convalidato dalla Procura generale della Repubblica di Lettonia, la cui qualità di «autorità giudiziaria» ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto i), di tale direttiva è parimenti indiscutibile [18].

32. Invece, i dubbi espressi dal giudice del rinvio vertono, in sostanza, sulla questione se il KNAB soddisfi la condizione, prevista all'articolo 2, lettera c), punto ii), di detta direttiva e menzionata al paragrafo 28 delle presenti conclusioni, di essere un'autorità «*competente a disporre l'acquisizione di prove in conformità del diritto nazionale*», dato che, ai sensi del diritto lettone [19], nell'ambito di un procedimento penale nazionale, gli atti di indagine di cui trattasi nel procedimento principale,

[12] Tali quattro autorità, elencate in modo tassativo, sono qualificate come «autorità giudiziarie», ai sensi della direttiva 2014/41, in quanto possono partecipare all'amministrazione della giustizia [v. sentenza Staatsanwaltschaft Graz (punti da 30 a 32 e 37)].

[13] Il riferimento a «qualsiasi altra autorità», effettuato all'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41, indica che qualsiasi autorità diversa dalle autorità giudiziarie di cui all'articolo 2, lettera c), punto i), di tale direttiva deve essere esaminata alla luce dell'articolo 2, lettera c), punto ii), di detta direttiva. Pertanto, tale espressione deve essere intesa nel senso che essa designa qualsiasi autorità rientrante nell'ambito del potere esecutivo [v. articolo 4, lettera b), della medesima direttiva e sentenza Staatsanwaltschaft Graz (punti 34 e 35)].

[14] V., in tal senso, sentenza Staatsanwaltschaft Graz (punti 27 e 28).

[15] V. sentenze Spetsializirana prokuratura (punto 29) e Staatsanwaltschaft Graz (punti 33 e 34 nonché giurisprudenza ivi citata).

[16] V., ad esempio, sentenza Staatsanwaltschaft Wien (punto 46). Dalla relazione del 20 settembre 2021 della Rete giudiziaria europea (RGE), disponibile sul sito Internet della RGE (al seguente indirizzo: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_RegistryDoc/EN/3115/0/0), risulta che, oltre alla Repubblica di Lettonia, numerosi altri Stati membri hanno designato autorità amministrative quali «autorità di emissione», e precisamente il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, l'Ungheria, la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Polonia.

[17] Ai sensi dell'articolo 386, paragrafo 6, del codice di procedura penale, il KNAB è un'autorità inquirente che, in forza dell'articolo 27 di tale codice, può agire in qualità di «responsabile del procedimento» che dirige un procedimento penale.

[18] V. articolo 1, paragrafo 1, del Prokuratūras likums (legge sul pubblico ministero), del 19 maggio 1994 (Latvijas Vēstnesis, 2004, n. 65). Il «pubblico ministero» figura tra le «autorità giudiziarie» di cui all'articolo 2, lettera c), punto i), della direttiva 2014/41 che sono abilitate a convalidare un OEI [v. sentenza Staatsanwaltschaft Wien (punto 53)].

[19] V. articolo 180, paragrafo 1, del codice di procedura penale.

vale a dire le perquisizioni, benché siano fondati su una proposta dell'autorità inquirente competente, quale il KNAB, devono essere eseguiti su decisione di un magistrato inquirente o di un organo giurisdizionale, e rientrano quindi nella competenza esclusiva delle autorità giudiziarie.

33. Tale questione si pone, secondo il giudice del rinvio, a maggior ragione in quanto, nella sentenza Spetsializirana prokuratura, la Corte ha dichiarato che l'articolo 2, lettera c), punto i), della direttiva 2014/41 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un pubblico ministero sia competente ad emettere un OEI finalizzato all'acquisizione dei dati relativi al traffico e all'ubicazione connessi alle telecomunicazioni, quando, nell'ambito di una procedura nazionale, l'adozione di un atto di indagine per l'accesso a dati siffatti rientra nella competenza del giudice.

34. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, ai fini dell'interpretazione di tale disposizione, si deve tenere conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte, nonché, in particolare, della genesi di tale normativa [20].

Sull'interpretazione letterale

35. Per quanto riguarda, in primo luogo, *il testo* dell'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41, di cui al paragrafo 28 delle presenti conclusioni, va rilevato che tale disposizione non prevede che, per rientrare nella nozione di «autorità di emissione», un'autorità amministrativa debba necessariamente essere l'autorità competente a disporre i medesimi atti nell'ambito di un procedimento interno.

36. Infatti, detta disposizione non richiede che un OEI sia necessariamente emesso dall'autorità che sarebbe stata effettivamente competente a disporre l'acquisizione delle prove «in un caso interno analogo», come affermano in sostanza la WBS e la Commissione, ma si limita a precisare che tale autorità deve essere competente a disporre l'acquisizione di tali prove «in conformità del diritto nazionale». Invero, tali due espressioni non possono essere considerate equivalenti, poiché l'espressione «competente a disporre l'acquisizione di prove in conformità del diritto nazionale» non fa alcun riferimento ad un'eventuale equivalenza con un caso interno analogo. Inoltre, la medesima disposizione non osta neppure all'emissione di un OEI da parte di un'autorità che, secondo il diritto dello Stato di emissione, sia competente ad agire in qualità di autorità inquirente, ma non sia l'autorità che avrebbe disposto il medesimo atto nell'ambito di una situazione interna.

37. A tale riguardo, come si è ricordato al paragrafo 25 delle presenti conclusioni, il sistema istituito dalla direttiva 2014/41 si basa sulla fiducia reciproca e sulla presunzione relativa che gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione. È per questa ragione che l'articolo 2, lettera c), punto ii), di tale direttiva attribuisce esclusivamente allo Stato di emissione la facoltà di «definire» le autorità non giudiziarie competenti e a tal fine rinvia espressamente al diritto nazionale, pur precisando le varie condizioni sostanziali che quest'ultimo deve prevedere. Pertanto, spetta esclusivamente allo Stato di emissione definire le autorità non giudiziarie che siano competenti a

[20] V., in tal senso, in particolare, sentenze del 17 aprile 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punto 44), Staatsanwaltschaft Wien (punto 49), del 28 ottobre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Estradizione e *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punto 67), e Staatsanwaltschaft Graz (punto 25).

emettere un OEI, purché siano soddisfatti i criteri previsti all'articolo 2, lettera c), punto ii), di detta direttiva. Un'interpretazione contraria non può essere accolta, a meno di privare tale disposizione e, in particolare, il principio del riconoscimento reciproco, di qualsiasi effetto utile [21].

38. È quindi soltanto alla luce dei criteri previsti all'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41, richiamati al paragrafo 30 delle presenti conclusioni, che occorre valutare se un'autorità amministrativa, quale il KNAB, possa essere qualificata come «autorità di emissione» ai sensi di tale direttiva. Orbene, nel caso di specie sembra che sia effettivamente così.

39. Infatti, da un lato, il KNAB è incontestabilmente investito di responsabilità che gli consentono di agire in «qualità di autorità inquirente» ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41, dato che, in forza del diritto nazionale, esso agisce in qualità di «responsabile del procedimento» nella fase preliminare dei procedimenti penali in materia di lotta contro la corruzione, abbiano essi una dimensione nazionale o transfrontaliera. A tale riguardo, dalle osservazioni sia scritte che orali del governo lettone risulta che, ai sensi dell'articolo 27 del codice di procedura penale, in qualità di «responsabile del procedimento», il KNAB «1) organizza lo svolgimento del procedimento penale e la gestione dei relativi documenti; 2) adotta decisioni sull'orientamento del procedimento penale; 3) esercita direttamente o tramite altri funzionari il potere pubblico nella fase pertinente del procedimento penale; 4) esige da ogni persona il rispetto dei suoi obblighi in relazione al procedimento penale e delle norme di procedura; 5) provvede affinché le persone coinvolte nel procedimento penale siano in grado di esercitare i diritti previsti dalla legge».

40. Tale constatazione non può essere messa in discussione dal fatto che, secondo il diritto lettone, il KNAB non può adottare atti di indagine che possano comportare un'ingerenza nella vita di un individuo, come le perquisizioni, ma può soltanto proporli al magistrato inquirente, che è il solo competente ad adottarli. Infatti, come ha spiegato il governo lettone, la decisione del magistrato inquirente consiste in un'«autorizzazione» della perquisizione proposta dal KNAB, piuttosto che in una decisione indipendente fondata su valutazioni autonome degli elementi fattuali dell'indagine di cui trattasi da parte del magistrato inquirente. Più precisamente, dalle osservazioni del governo lettone risulta che, nel sistema di procedura penale lettone, il magistrato inquirente effettua principalmente un controllo del rispetto dei diritti umani nei procedimenti penali e non dell'opportunità dei vari atti di indagine. Pertanto, sempre secondo tale governo, il fatto che il magistrato inquirente sia l'autorità che dispone la perquisizione non significa che la legge nazionale gli attribuisca la responsabilità di condurre l'indagine nell'ambito dei procedimenti penali al posto del «responsabile del procedimento». Il KNAB rimarrebbe quindi il «responsabile del procedimento», al quale spetta il compito di proporre gli atti di indagine e di valutarne la necessità per raggiungere lo scopo di tale indagine.

41. D'altro lato, è altresì incontestabile che la condizione richiesta all'articolo 2, lettera c), punto ii), seconda frase, della direttiva 2014/41, secondo la quale un OEI deve essere convalidato da un'autorità giudiziaria, è parimenti soddisfatta. Come si evince dal significato abituale del termine «convalida», tale processo richiede che l'autorità giudiziaria confermi la regolarità giuridica di un OEI. Infatti, conformemente al diritto lettone, l'OEI di cui trattasi è stato convalidato dalla Procura generale della Repubblica di Lettonia, la quale, dopo aver verificato che le prove ricercate e gli atti di indagine scelti erano necessari e proporzionati ai fini dell'indagine, lo

[21] A titolo di esempio, la Corte ha già dichiarato che l'amministrazione tributaria di uno Stato membro che, pur appartenendo al potere esecutivo di quest'ultimo, conduce, ai sensi del diritto nazionale, indagini penali tributarie in luogo della Procura, può rientrare nella nozione di «autorità di emissione», ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto ii), della medesima direttiva [v. sentenza Staatsanwaltschaft Graz (punto 46)].

ha trasmesso alla Procura di Berlino ai fini della sua esecuzione in Germania. È tale atto di convalida a costituire il fondamento di detto OEI e a conferire a quest'ultimo la qualificazione di «decisione giudiziaria», richiesta dall'articolo 1, paragrafo 1, di detta direttiva. Pertanto, mi sembra irrilevante il fatto che, nell'ambito di un procedimento nazionale analogo, tali atti di indagine avrebbero dovuto essere adottati da un'autorità giudiziaria, dato che la convalida dell'OEI di cui trattasi da parte della Procura generale consente di assimilare il pubblico ministero all'autore di tale ordine [22]. Proprio per questa ragione, l'articolo 2, lettera c), punto ii), terza frase, di detta direttiva prevede che, qualora l'ordine d'indagine sia convalidato da un'autorità giudiziaria, quest'ultima «può» anche essere considerata l'«autorità di emissione» ai fini della trasmissione dell'OEI, avendo il legislatore dell'Unione lasciato tale facoltà alla discrezionalità degli Stati membri.

42. Da quanto precede risulta che, alla luce del suo tenore letterale, l'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41 non osta a che un'autorità non giudiziaria che adotta, conformemente al suo diritto nazionale, specifici atti di indagine che, prima di essere eseguiti in un altro Stato membro, sono convalidati da un'autorità giudiziaria, possa essere qualificata come «autorità di emissione», ai sensi di tale disposizione, anche qualora l'adozione di tali atti di indagine nell'ambito di un procedimento puramente interno rientri nella competenza esclusiva delle autorità giudiziarie.

Sull'interpretazione contestuale

43. In secondo luogo, detta interpretazione non è in alcun modo inficiata dal *contesto* in cui si inserisce l'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41. A questo proposito, occorre ricordare che la seconda frase di tale disposizione prevede espressamente che, nell'ambito del suo esercizio di convalida dell'OEI, l'autorità giudiziaria è tenuta ad esaminare la conformità di tale decisione alle condizioni di emissione previste da detta direttiva, in particolare quelle di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di quest'ultima. Orbene, nessuna di tali condizioni di emissione sembra ostare a che un'autorità non giudiziaria, come il KNAB, che adotta atti d'indagine convalidati da un'autorità giudiziaria, possa essere qualificata come «autorità di emissione», qualora l'adozione di tali atti nell'ambito di un procedimento interno rientri nella competenza delle autorità giudiziarie.

44. Infatti, in primo luogo, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2014/41, letto congiuntamente all'articolo 2, lettera c), e al considerando 11 di tale direttiva, la convalida di un OEI, al pari della sua emissione, è subordinata al soddisfacimento di due condizioni cumulative, vale a dire, da un lato, in forza di tale articolo 6, paragrafo 1, lettera a), che l'emissione dell'OEI sia necessaria e proporzionata ai fini dei procedimenti – in particolare, penali – di cui all'articolo 4 di detta direttiva, tenendo conto dei diritti della persona sottoposta a indagini o imputata [23] e, dall'altro, in forza di detto articolo 6, paragrafo 1, lettera b), che gli atti di indagine richiesti nell'OEI avrebbero potuto essere emessi alle stesse condizioni in un caso interno analogo [24]. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della medesima direttiva, il rispetto di tali due condizioni è verificato dall'autorità di emissione per ogni caso.

[22] V., per analogia, sentenze del 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, punto 30), che riguardava la procedura di convalida da parte del pubblico ministero di un mandato d'arresto nazionale emesso dal servizio di polizia, e del 9 ottobre 2019, NJ (Procura di Vienna) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, punto 46), relativa alla procedura di convalida di un ordine di arresto mediante mandato d'arresto emesso da una Procura della Repubblica d'Austria.

[23] V. sentenze Spetsializirana prokuratura (punto 32) e EncroChat (punto 88).

[24] V. sentenze Staatsanwaltschaft Wien (punto 57) e EncroChat (punto 87).

45. Sebbene dette disposizioni non precisino come e in quale fase del procedimento penale debbano essere soddisfatte le condizioni previste all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2014/41 – dato che tali norme rientrano necessariamente nell'autonomia procedurale dello Stato di emissione – dal combinato disposto dell'articolo 2, lettera c), punto ii), dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, e del considerando 11 di tale direttiva risulta che il rispetto di dette condizioni deve essere verificato tanto dall'autorità non giudiziaria, nella fase dell'elaborazione dell'OEI e segnatamente della proposta degli specifici atti d'indagine, quanto dall'autorità giudiziaria, nella fase della convalida dell'OEI. Tale constatazione è d'altronde corroborata dal fatto che l'OEI deve essere «convalidato» da un'autorità giudiziaria, dato che il termine «convalida» implica necessariamente la conferma di una prima verifica effettuata da parte dell'autorità non giudiziaria. Orbene, detta constatazione depone a favore di un'interpretazione secondo la quale, qualora sussista una siffatta convalida, detta direttiva non richiede che l'autorità di emissione sia anche competente a disporre gli atti di cui trattasi nell'ambito di un procedimento nazionale. Infatti, l'OEI deve essere inteso nella forma che tale atto assume al momento della sua esecuzione, vale a dire dopo la sua convalida da parte dell'autorità giudiziaria, poiché, prima di tale fase, esso non produce effetti giuridici e non può essere trasmesso [25].

46. Nel caso di specie, nulla consente di ritenere che dette condizioni poste dall'articolo 6 della direttiva 2014/41 non siano rispettate nel caso di cui al procedimento principale.

47. Infatti, per quanto riguarda la prima condizione, prevista dall'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva, che verte, da un lato, sulla necessità e sulla proporzionalità ai fini dei procedimenti, va constatato che, come risulta dalle osservazioni presentate dal governo lettone, il KNAB ha ottenuto dal giudice lettone, prima dell'emissione dell'OEI di cui trattasi, le autorizzazioni giudiziarie necessarie per gli atti di perquisizione oggetto dell'ordine d'indagine. D'altro lato, per quanto riguarda la presa in considerazione dei diritti della persona sottoposta a indagini o imputata, nessun elemento del fascicolo sottoposto alla Corte consente di ritenere che il controllo giudiziario dell'OEI di cui trattasi non fosse idoneo a garantire un siffatto rispetto dei diritti fondamentali. Al contrario, sembrerebbe che, nell'ambito del procedimento nazionale equivalente, tale OEI sia stato oggetto di un duplice controllo giudiziario – in un primo tempo, da parte del magistrato inquirente e, in un secondo tempo, da parte della Procura generale della Repubblica di Lettonia – e che tale controllo fosse fondato sull'insieme degli elementi forniti dall'autorità non giudiziaria.

48. Per quanto riguarda la seconda condizione, prevista dall'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2014/41, dagli elementi del fascicolo di cui dispone la Corte risulta altresì che i medesimi atti di indagine indicati nell'OEI di cui trattasi avrebbero potuto essere disposti in un caso interno analogo, dato che il KNAB avrebbe potuto proporre i medesimi atti affinché fossero adottati dal magistrato inquirente. Inoltre, la Corte ha già dichiarato che, impiegando le espressioni «alle stesse condizioni» e «in un caso interno analogo», l'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva subordina al solo diritto dello Stato di emissione la determinazione delle specifiche condizioni richieste per l'emissione di un OEI [26]. Tale disposizione mira ad evitare l'elusione delle norme e delle garanzie previste dal diritto dello Stato di emissione [27]. Orbene, nessun rischio di una siffatta elusione può derivare dal fatto che l'OEI sia emesso da un'autorità non giudiziaria, quando lo stesso è successivamente convalidato da un'autorità giudiziaria.

[25] V., per analogia, sentenza del 9 ottobre 2019, NJ (Procura di Vienna) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, punti 42 e 43).

[26] V. sentenza EncroChat (punti da 90 a 93).

[27] V. sentenza EncroChat (punto 97).

49. In secondo luogo, al di là delle condizioni previste all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2014/41, l'autorità di emissione deve fornire giustificazioni supplementari nell'ambito di taluni atti di indagine specifici. Infatti, l'articolo 26, paragrafo 5, di tale direttiva richiede, per quanto riguarda le informazioni relative a conti bancari e ad altri conti finanziari, che l'autorità di emissione indichi i motivi per cui ritiene che le informazioni richieste possano essere importanti ai fini del procedimento penale in questione. Inoltre, l'articolo 27, paragrafo 4, e l'articolo 28, paragrafo 3, di detta direttiva prevedono altresì, per quanto riguarda rispettivamente le informazioni relative a operazioni bancarie e ad altre operazioni finanziarie e gli atti di indagine che implicano l'acquisizione di elementi di prova in tempo reale, in modo continuo e per un periodo determinato, che la suddetta autorità indichi i motivi per cui considera le informazioni richieste utili al procedimento penale interessato [28]. Orbene, tali giustificazioni supplementari possono essere fornite da un'autorità non giudiziaria, indipendentemente dal fatto che, in ipotesi, nell'ambito di un procedimento interno, le decisioni che dispongono la produzione di tali informazioni siano di competenza di un'autorità giudiziaria.

50. In terzo luogo, l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2014/41, letto alla luce del considerando 22 di quest'ultima, prevede un obbligo generale per gli Stati membri di provvedere affinché mezzi di impugnazione almeno equivalenti a quelli disponibili in un caso interno analogo siano applicabili agli atti di indagine richiesti in un OEI. Inoltre, conformemente all'articolo 14, paragrafo 3, di tale direttiva, l'autorità di emissione deve provvedere affinché le persone interessate da un siffatto ordine dispongano di informazioni sufficienti in merito ai mezzi e ai termini di impugnazione previsti dal diritto nazionale, al fine di garantire l'esercizio effettivo del loro diritto di ricorso [29]. Infine, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 7, di detta direttiva, lo Stato di emissione deve tenere conto del fatto che il riconoscimento o l'esecuzione di un OEI siano stati impugnati con successo conformemente al proprio diritto nazionale. Pertanto, fatte salve le norme procedurali nazionali, gli Stati membri devono assicurare che nel procedimento penale nello Stato di emissione siano rispettati i diritti della difesa e sia garantito un giusto processo nel valutare le prove acquisite tramite l'OEI [30]. Orbene, a mio avviso, tali obblighi di informazione e il rispetto dei diritti della difesa possono essere assicurati anche da un'autorità non giudiziaria, sotto il controllo di un'autorità giudiziaria, indipendentemente dal fatto che la prima possa disporre atti di indagine equivalenti in un caso interno analogo.

Sull'interpretazione teleologica

51. Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'*obiettivo perseguito* dalla direttiva 2014/41, mi sembra che l'interpretazione proposta al paragrafo 42 delle presenti conclusioni sia, inoltre, idonea a garantire la piena realizzazione dello stesso, quale ricordato al paragrafo 25 delle presenti conclusioni, consistente nell'istituire un sistema semplificato e più efficace fondato sull'OEI, al fine di facilitare e accelerare la cooperazione giudiziaria contribuendo così alla realizzazione dell'obiettivo di diventare uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia basato sui principi di fiducia e di riconoscimento reciproci [31].

52. A tale riguardo, l'obiettivo consistente nella cooperazione semplificata ed efficace tra gli Stati membri presuppone che si possa individuare in modo semplice e non equivoco l'autorità che ha emesso un OEI, al fine di determinare se un siffatto ordine debba o meno essere oggetto di

[28] V. sentenza Spetsializirana prokuratura (punto 33).

[29] V. sentenza Staatsanwaltschaft Wien (punti 60 e 61).

[30] V. sentenza Staatsanwaltschaft Wien (punto 62).

[31] V. sentenza del 24 ottobre 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892, punto 35). V., inoltre, paragrafo 25 delle presenti conclusioni.

convalida da parte di un'autorità giudiziaria, in applicazione dell'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41. Un'interpretazione basata sulla mera constatazione secondo cui, quando un'autorità non giudiziaria sia stata «definita» dallo Stato di emissione come competente ad agire in qualità di autorità inquirente, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto ii), di tale direttiva, è idonea a permettere di determinare, in modo inequivocabile, se un'autorità rientri nell'ambito di applicazione del punto ii) di tale disposizione, sulla sola base della scelta operata dallo Stato di emissione e non della natura delle prove di cui trattasi. Infatti, un'interpretazione contraria, da un lato, porterebbe ad una «frammentazione» del sistema, in quanto diverse «autorità di emissione» potrebbero essere competenti nell'ambito di un'unica indagine, a seconda della natura dei diversi atti di indagine e del diritto processuale ad esse applicabile nell'ambito di un procedimento interno e, dall'altro, costituirebbe una fonte di incertezza giuridica e rischierebbe di complicare il sistema di attuazione dell'OEI, nonché di compromettere, in tal modo, l'istituzione di un sistema semplificato ed efficace di cooperazione tra gli Stati membri in materia penale [32].

53. In tal senso, va poi ricordato che il considerando 10 della direttiva 2014/41 precisa che l'autorità di emissione è «nella migliore posizione per decidere, in base alla sua conoscenza dei dettagli dell'indagine in questione, a quali atti di indagine ricorrere» [33]. Infatti, non vi è dubbio che, quando uno Stato membro sceglie di attribuire competenze a un'autorità non giudiziaria affinché essa possa agire in qualità di autorità inquirente, tale autorità si trova «nella migliore posizione», nel particolare contesto dell'organizzazione interna del procedimento penale, per avere una migliore conoscenza dei vari elementi dell'indagine che le consentano di adottare gli atti investigativi più adatti ai fini di tale indagine e di reagire rapidamente alle diverse situazioni procedurali che si possono presentare. In tale situazione, non si può sostenere, come fa la WBS, che l'adozione dell'OEI di cui trattasi sarebbe stata molto più efficace o più semplice se fosse stata effettuata direttamente dal magistrato inquirente, in qualità di autorità di emissione, conformemente all'articolo 2, lettera c), punto i), della direttiva 2014/41. Ad esempio, quando un OEI è contestato da una parte interessata nello Stato di esecuzione in relazione ai motivi che determinano l'emissione di tale OEI, l'autorità non giudiziaria incaricata dell'indagine deve poter ricevere le informazioni relative alla contestazione, e ciò sarà più efficace rispetto a una situazione in cui tale trasmissione è effettuata attraverso un'altra autorità che non è quella che conduce l'indagine [34]. Analogamente, qualora l'esecuzione di un OEI esponga lo Stato di esecuzione a costi straordinariamente elevati, in particolare per complessi pareri di periti, per vaste operazioni di polizia o per attività di sorveglianza per un lungo periodo, la questione dei costi potrebbe diventare oggetto di consultazioni tra lo Stato di emissione e lo Stato di esecuzione. Nell'ambito di questo tipo di consultazioni, l'autorità non giudiziaria incaricata dell'indagine è certamente nella posizione migliore per valutare l'utilità del mantenimento e della portata di un OEI, segnatamente in funzione dei progressi compiuti nell'indagine [35].

54. Infine, a tale riguardo, va rilevato che, in alcuni Stati membri, il magistrato inquirente non svolge un ruolo centrale nel procedimento di indagine, intervenendo solo occasionalmente, in particolare, per autorizzare determinati atti di indagine richiesti dalla procura [36]. Di conseguenza, tale giudice disporrebbe del fascicolo del procedimento solo nel momento in cui emette la sua decisione e avrebbe quindi soltanto una conoscenza limitata dell'indagine. Infatti, tale giudice non potrebbe avere dimestichezza né con gli ambiti dell'indagine che non sono interessati dalla

[32] V., per analogia, sentenza Staatsanwaltschaft Graz (punti 43 e 45).

[33] V., in tal senso, sentenza Spetsializirana prokuratura (punto 37).

[34] V., a tale riguardo, considerando 22 della direttiva 2014/41.

[35] V., a tale riguardo, considerando 23 della direttiva 2014/41.

[36] V., in particolare, la Repubblica federale di Germania, e contrariamente ad altre tradizioni giuridiche, come in Francia, dove il magistrato inquirente è globalmente responsabile dell'istruttoria.

sua decisione né con gli eventuali sviluppi successivi all'adozione di quest'ultima. Esigere che detto giudice sia l'autorità di emissione dell'OEI comporterebbe un rallentamento del processo di assistenza giudiziaria, in particolare, in caso di richiesta dell'autorità di esecuzione formulata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva 2014/41. Come giustamente rilevato dal giudice del rinvio, se soltanto il magistrato inquirente fosse considerato un'«autorità di emissione» e l'autorità di esecuzione si rivolgesse nuovamente a lui con una richiesta di precisazioni ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, di tale direttiva, il magistrato inquirente sarebbe obbligato a chiedere all'autorità non giudiziaria che conduce l'indagine la comunicazione del fascicolo e dovrebbe altresì familiarizzarsi (di nuovo) con l'indagine nonché con il suo stato di avanzamento. Ulteriori complicazioni potrebbero sorgere altresì in situazioni in cui, come nel caso di specie, gli atti di indagine non rientrino esclusivamente nella competenza delle autorità giudiziarie e possano essere adottati da altre autorità, cosicché l'autorità di esecuzione investita di uno stesso caso potrebbe essere destinataria di due ordini europei di indagine emessi da due interlocutori diversi.

Sulla genesi della direttiva 2014/41

55. In quarto luogo, l'interpretazione letterale, contestuale e teleologica è confermata dalla *genesi* della direttiva 2014/41. Va ricordato che, durante l'elaborazione del progetto legislativo facente seguito alla proposta iniziale della direttiva presentata da sette Stati membri [37], il Consiglio aveva constatato che diversi Stati membri si erano opposti alla disposizione che introduceva l'obbligo di riconoscere gli ordini europei di indagine emessi da autorità non giudiziarie, ma che, «ten[uto] conto della base giuridica scelta per questa proposta», è stato raggiunto un compromesso basato sull'introduzione di una procedura di convalida obbligatoria per quanto riguarda la conformità dell'OEI alle condizioni di emissione di un OEI, quando quest'ultimo sia emesso da un'autorità competente diversa da un giudice, un pubblico ministero o un magistrato inquirente [38]. Ne consegue che tale scelta è stata effettuata al fine di rispettare l'autonomia procedurale degli Stati membri e la diversità degli ordinamenti nazionali, tenendo conto in particolare del fatto che, in taluni Stati membri, il procedimento istruttorio è condotto non dai giudici ma dalla procura o da autorità amministrative [39].

56. Alla luce di tutti i suesposti motivi, ritengo che occorra rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41 non osta a che un'autorità non giudiziaria che adotta, conformemente al suo diritto nazionale, specifici atti di indagine possa essere qualificata come «autorità di emissione» di un OEI, ai sensi di tale disposizione, anche qualora l'adozione di tali atti di indagine nell'ambito di un procedimento interno rientri nella competenza esclusiva delle autorità giudiziarie, purché detti atti di indagine siano convalidati, prima dell'emissione dell'OEI, da un'autorità giudiziaria che abbia verificato il rispetto di tutte le condizioni di emissione e di trasmissione previste da detta direttiva.

[37] V., in particolare, articolo 2, lettera a), punto ii), dell'iniziativa del Regno del Belgio, della Repubblica di Bulgaria, della Repubblica di Estonia, del Regno di Spagna, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Slovenia e del Regno di Svezia per una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del … relativa all'[OEI] penale (GU 2010, C 165, pag. 22).

[38] V. relazione sullo stato dei lavori del Consiglio del 26 novembre 2010 (16868/10 COPEN 266 EUROJUST 135 EJN 68 CODEC 1369), pag. 5.

[39] V., a tale riguardo, nota 16 delle presenti conclusioni, nonché Bachmaier Winter, L. «Further Mutual Assistance: The European Investigation Order», in Ambos, K. e Rackow, P. (a cura di) *The Cambridge Companion to European Criminal Law*, Cambridge University Press, 2023, pagg. 292 e 293, nonché Gogorza, A. «Décision d'enquête européenne – La relativité de la notion européenne d'autorité judiciaire», Droit pénal – Lexis Nexis, n. 2, 2021, pag. 44.

Sulla portata della sentenza Spetsializirana prokuratura

57. In quinto e ultimo luogo, rilevo che, contrariamente a quanto sostengono, in sostanza, la WBS e la Commissione, detta conclusione non può essere inficiata dalla sentenza Spetsializirana prokuratura, nella quale la Corte ha dichiarato che l'articolo 2, lettera c), punto i), della direttiva 2014/41 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un pubblico ministero sia competente ad emettere un OEI finalizzato all'acquisizione dei dati relativi al traffico e all'ubicazione connessi alle telecomunicazioni, quando, nell'ambito di un procedimento nazionale analogo, l'adozione di un atto di indagine per l'accesso a dati siffatti rientra nella competenza esclusiva del giudice.

58. Anzitutto, come osserva giustamente il giudice del rinvio, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, l'autorità che aveva emesso l'OEI era un'«autorità di emissione» ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto i), della direttiva 2014/41, e precisamente il pubblico ministero bulgaro, mentre, nella presente causa, l'autorità di emissione è un'«altra autorità competente» ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto ii), di tale direttiva. Tale distinzione implica che la portata dei principi enunciati dalla Corte, segnatamente ai punti 29 e 30 di detta sentenza, con i quali la Corte ha analizzato il testo dell'articolo 2, lettera c), punto i), di detta direttiva, è logicamente limitata alle autorità giudiziarie e che detti principi non possono essere trasposti alle autorità non giudiziarie. In altri termini, la medesima sentenza esige un «parallelismo», in termini di rango gerarchico, tra l'autorità competente per l'adozione dell'OEI e l'autorità competente per l'adozione dei medesimi atti di indagine nell'ambito del procedimento nazionale, ma soltanto quando tali autorità sono entrambe autorità giudiziarie.

59. Inoltre, al pari del giudice del rinvio, osservo che la presente causa si distingue da quella che ha dato luogo alla sentenza Spetsializirana prokuratura per il fatto che la misura di perquisizione di cui trattasi, la cui adozione è riservata ai soli organi giurisdizionali in forza del diritto lettone, è stata, prima della sua emissione, autorizzata da un magistrato inquirente e, successivamente, convalidata dalla procura generale di tale Stato membro, che l'ha ritenuta necessaria e proporzionata. Per contro, nella causa che ha dato luogo alla sentenza Spetsializirana prokuratura, il pubblico ministero bulgaro aveva emesso, in qualità di autorità di emissione ai sensi dell'articolo 2, lettera c), punto i), della direttiva 2014/41, quattro ordini europei di indagine finalizzati all'acquisizione di dati relativi al traffico e all'ubicazione connessi alle telecomunicazioni, senza chiedere previamente l'intervento di un organo giurisdizionale bulgaro, mentre, nell'ambito di un procedimento nazionale analogo, il pubblico ministero bulgaro avrebbe potuto disporre misure del genere soltanto con l'autorizzazione di un simile organo giurisdizionale. Pertanto, tale circostanza comporta che le motivazioni addotte dalla Corte ai punti da 32 a 38 di detta sentenza, dedicati all'analisi del contesto e degli obiettivi perseguiti dalla direttiva in parola, non siano applicabili né pertinenti per quanto riguarda la presente causa.

60. Infatti, per quanto concerne, da un lato, l'analisi contestuale svolta dalla Corte ai punti da 32 a 35 della sentenza Spetsializirana prokuratura, relativa all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2014/41, occorre rilevare, come si è fatto ai paragrafi da 44 a 48 delle presenti conclusioni, che le condizioni previste da tale disposizione non appaiono pertinenti nella presente causa. Invero, nel caso in esame, il KNAB, agendo in qualità di «responsabile del procedimento di indagine» ed essendo quindi l'autorità competente a disporre l'atto di indagine ai sensi del diritto nazionale, ha soddisfatto gli obblighi di verifica, relativi alla necessità e alla proporzionalità di tale atto, previsti all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva, in quanto il magistrato inquirente competente ha precisato nella sua decisione che le perquisizioni che dovevano essere effettuate a Berlino erano necessarie e proporzionate. Pertanto, a differenza che nella causa che ha dato luogo alla sentenza

Spetsializirana prokuratura, nel caso in esame non è stato necessario soddisfare requisiti particolari in materia di giustificazione dell'atto da parte della medesima autorità. Inoltre, il KNAB ha emesso l'OEI di cui trattasi in condizioni nelle quali un atto di indagine avrebbe potuto essere disposto nell'ambito di un procedimento nazionale analogo, poiché il magistrato inquirente è intervenuto per autorizzare l'atto di perquisizione prima dell'emissione di tale OEI.

61. D'altro lato, non possono essere pertinenti neanche gli insegnamenti tratti dall'analisi degli obiettivi della direttiva 2014/41, ai punti da 36 a 38 della sentenza Spetsializirana prokuratura, che ha indotto la Corte a concludere, nell'ambito dell'interpretazione dell'articolo 2, lettera c), punto i), di tale direttiva, che un'eventuale distinzione tra l'autorità di emissione dell'OEI e l'autorità competente a disporre atti di indagine nell'ambito del procedimento penale in questione comporterebbe il rischio di complicare il sistema di cooperazione pregiudicando in tal modo la realizzazione di un sistema semplificato ed efficace. Al contrario, come si è osservato ai paragrafi da 52 a 54 delle presenti conclusioni, nell'ambito dell'interpretazione dell'articolo 2, lettera c), punto ii), di detta direttiva, esigere che l'autorità di emissione dell'OEI sia necessariamente l'autorità competente a disporre l'atto di indagine di cui trattasi ai sensi del diritto nazionale può dare luogo, qualora tale autorità sia un'autorità non giudiziaria, ad una complicazione di tale sistema di cooperazione.

Conclusione

62. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale sollevata dal Kammergericht Berlin (Tribunale superiore del Land di Berlino, Germania) nel modo seguente:

L'articolo 2, lettera c), punto ii), della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a che un'autorità non giudiziaria che adotta, conformemente al suo diritto nazionale, specifici atti di indagine possa essere qualificata come «autorità di emissione» di un ordine europeo di indagine, ai sensi di tale disposizione, anche qualora l'adozione di tali atti di indagine nell'ambito di un procedimento interno rientri nella competenza esclusiva delle autorità giudiziarie, purché detti atti di indagine siano convalidati, prima dell'emissione dell'ordine europeo di indagine, da un'autorità giudiziaria che abbia verificato il rispetto di tutte le condizioni di emissione e di trasmissione previste da detta direttiva.