

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

7 aprile 2016 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Assicurazione tutela giudiziaria – Direttiva 87/344/CEE – Articolo 4, paragrafo 1 – Libera scelta dell'avvocato da parte dell'assicurato – Procedimento giudiziario o amministrativo – Nozione – Reclamo avverso un diniego di autorizzazione di cure»

Nella causa C-5/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Gerechtshof Amsterdam (corte d'appello di Amsterdam, Paesi Bassi), con decisione del 23 dicembre 2014, pervenuta in cancelleria il 12 gennaio 2015, nel procedimento

Gökhan Büyüktipi

contro

Achmea Schadeverzekeringen NV,

Stichting Achmea Rechtsbijstand,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da F. Biltgen (relatore), presidente di sezione, A. Borg Barthet e E. Levits, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Achmea Schadeverzekeringen NV e la Stichting Achmea Rechtsbijstand, da F.E. Vermeulen, P.R. van der Vorst e A.I.M. van Mierlo, advocaten;
- per il governo austriaco, da G. Eberhard, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da F. Wilman e K.-P. Wojcik, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della

direttiva 87/344/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1987, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'assicurazione tutela giudiziaria (GU L 185, pag. 77).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra il sig. Büyüktipi, da un lato, e la Achmea Schadeverzekeringen NV e la Stichting Achmea Rechtsbijstand (in prosiegua, congiuntamente: le «società Achmea»), dall'altro, vertente sul rifiuto da parte di queste ultime di assumersi le spese di assistenza legale sostenute nell'ambito di un procedimento di reclamo dinanzi ad un ente pubblico relativo ad una domanda di autorizzazione di cure mediche speciali.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 L'undicesimo considerando della direttiva 87/344 è così formulato:

«considerando che l'interesse dell'assicurato coperto dalla tutela giudiziaria implica che quest'ultimo deve avere la possibilità di scegliere egli stesso l'avvocato o qualsiasi altra persona in possesso delle qualifiche ammesse dalla legislazione nazionale nell'ambito di qualunque procedimento giudiziario o amministrativo e ogni qualvolta sorga un conflitto di interessi».

- 4 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva in parola:

«La presente direttiva si applica all'assicurazione tutela giudiziaria. Quest'ultima consiste nell'impegnarsi, dietro pagamento di un premio, a farsi carico delle spese legali e ad offrire altri servizi derivanti dalla copertura assicurativa, segnatamente allo scopo:

- di ottenere un risarcimento del danno subito dall'assicurato, mediante composizione amichevole o in un procedimento civile o penale,
- di difendere o rappresentare l'assicurato in un procedimento civile, penale, amministrativo o di altro tipo o contro una domanda di risarcimento avanzata contro di lui».

- 5 L'articolo 3, paragrafo 2, della detta direttiva, è del seguente tenore:

«Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie per garantire che le imprese stabilite nel suo territorio adottino, in base all'opzione imposta dallo Stato membro o a loro scelta se lo Stato membro vi consente, almeno una delle seguenti soluzioni alternative:

- a) l'impresa deve garantire che nessun membro del personale che si occupi della gestione dei sinistri del ramo tutela giudiziaria o delle consulenze giuridiche relative a questa gestione eserciti al tempo stesso un'attività analoga:

(...)

- b) l'impresa deve affidare la gestione dei sinistri del ramo tutela giudiziaria ad un'impresa giuridicamente distinta. (...)

- c) l'impresa deve prevedere nel contratto il diritto per l'assicurato di affidare la tutela dei suoi interessi, non appena abbia il diritto di esigere l'intervento dell'assicuratore in virtù della polizza, ad un avvocato di sua scelta o, se è consentito dalla legislazione nazionale, ad altra

persona in possesso delle qualifiche necessarie».

6 L'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva è del seguente tenore:

«Ogni contratto di tutela giudiziaria riconosce esplicitamente che:

- a) ove un avvocato o qualsiasi altra persona in possesso delle qualifiche ammesse dalla legislazione nazionale sia chiamato a difendere, rappresentare o tutelare gli interessi dell'assicurato in qualunque procedimento giudiziario o amministrativo, l'assicurato è libero di sceglier[lo];
- b) l'assicurato è libero di scegliere un avvocato o, se preferisce e se è consentito dalla legislazione nazionale, altra persona in possesso delle qualifiche necessarie, per tutelare i suoi interessi qualora sorga un conflitto di interessi».

Diritto olandese

7 L'articolo 4:67, paragrafo 1, della legge sul controllo finanziario (Wet op het financieel toezicht) è così formulato:

«Un assicuratore di tutela giudiziaria deve far sì che nel contratto relativo alla copertura di tutela giudiziaria venga espressamente stabilito che l'assicurato è libero di scegliere un avvocato o un altro consulente giuridico abilitato se:

- a. un avvocato o un altro consulente giuridico abilitato è chiamato a difendere, rappresentare o tutelare gli interessi dell'assicurato in un qualunque procedimento giudiziario o amministrativo; o
- b. si configura un conflitto di interessi».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

8 Dalla decisione di rinvio risulta che il sig. Büyüktipi ha stipulato un'assicurazione tutela giudiziaria presso la Achmea Schadeverzekeringen NV, la quale ha affidato la gestione dei sinistri relativi all'assicurazione in parola alla Stichting Achmea Rechtsbijstand.

9 Soffrendo di diverse patologie psichiche e fisiche, il sig. Büyüktipi, nel corso del novembre 2013, ha chiesto al Centro per la determinazione delle prestazioni da ricevere (Centrum Indicatiestelling Zorg; in prosieguo: il «CIZ») un'autorizzazione di cure a titolo della legge generale per le spese mediche speciali («Algemene wet bijzondere ziektekosten»).

10 Con decisione del 12 dicembre 2013 il CIZ ha respinto la richiesta di autorizzazione di cure del sig. Büyüktipi. Poiché quest'ultimo ha deciso di presentare un reclamo avverso tale diniego dinanzi al CIZ, egli si è rivolto alle società Achmea, chiedendo che queste si assumessero le spese derivanti dall'intervento di un avvocato di sua scelta, specializzato nelle questioni vertenti su autorizzazioni di cure a titolo della legge in parola.

11 Poiché le società Achmea hanno respinto la domanda relativa all'assunzione delle spese presentata dal sig. Büyüktipi, quest'ultimo ha proposto ricorso avverso il suddetto diniego.

12 Della controversia è stato investito il Gerechtshof Amsterdam (corte d'appello di Amsterdam), ai

fini della pronuncia sul punto se il reclamo avverso la decisione di diniego di autorizzazione di cure del CIZ debba essere qualificato come procedimento giudiziario o amministrativo ai sensi dell'articolo 4:67, paragrafo 1, della legge sul controllo finanziario, che traspone l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 87/344, e se, di conseguenza, il sig. Büyüktipi sia libero di scegliere un avvocato delle cui spese si faranno carico le società Achmea.

13 A tale riguardo il giudice del rinvio precisa che un reclamo può essere presentato presso il CIZ avverso la decisione di quest'ultimo di respingere una domanda di autorizzazione di cure e che la decisione adottata relativamente a siffatto reclamo può costituire oggetto di un ricorso dinanzi al tribunale competente, nonché di appello dinanzi al Centrale Raad van Beroep (corte d'appello in materia di sicurezza sociale e di funzione pubblica).

14 In tale contesto il Gerechtshof Amsterdam (corte d'appello di Amsterdam) ha deciso di sospendere la decisione e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la nozione di “procedimento amministrativo”, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), della direttiva 87/344, debba essere interpretata nel senso che essa comprende anche la fase di reclamo dinanzi al CIZ nella quale un soggetto, il quale ha sottoposto domanda di indicazione per prestazioni, e che ha ricevuto dal CIZ una decisione di diniego, presenta un reclamo al medesimo CIZ, chiedendogli di rivedere tale decisione».

Sulla questione pregiudiziale

15 Con la questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 87/344, debba essere interpretato nel senso che la nozione di «procedimento amministrativo» di cui alla menzionata disposizione comprende la fase di reclamo dinanzi ad un ente pubblico nel corso della quale detto ente emette una decisione impugnabile in via giurisdizionale.

16 In proposito occorre rilevare, in primo luogo, che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 87/344, ogni contratto di tutela giudiziaria riconosce esplicitamente che, in qualunque procedimento giudiziario o amministrativo, ove un rappresentante sia chiamato a difendere, rappresentare o tutelare gli interessi dell'assicurato, l'assicurato è libero di scegliere tale rappresentante.

17 Deriva quindi dalla formulazione letterale della disposizione summenzionata che la nozione di «procedimento amministrativo» deve essere letta in opposizione a quella di «procedimento giudiziario».

18 Un'interpretazione della nozione di «procedimento amministrativo», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 87/344, come quella auspicata dalle convenute nel procedimento principale, intesa a circoscrivere la portata di tale nozione unicamente ai procedimenti giurisdizionali in materia amministrativa, ossia quelli che si svolgono dinanzi ad un organo giurisdizionale propriamente detto, diretti a verificare la legittimità della decisione impugnata e che fissano in modo definitivo la situazione giuridica dell'interessato, priverebbe dunque del suo significato l'espressione, espressamente utilizzata dal legislatore dell'Unione europea, di «procedimento amministrativo».

19 Peraltro, si deve constatare che, benché la differenziazione tra la fase preparatoria e la fase decisionale di un procedimento giudiziario o amministrativo abbia potuto costituire oggetto di discussione nel corso dei lavori preparatori della direttiva 87/344, la formulazione letterale

- dell'articolo 4, paragrafo 1, della stessa non contiene distinzioni al riguardo, cosicché l'interpretazione della nozione di «procedimento amministrativo» non può essere limitata in tal senso.
- 20 In secondo luogo, conformemente ad una costante giurisprudenza, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenze *St. Nikolaus Brenneri und Likörfabrik*, 337/82, EU:C:1984:69, punto 10; *VEMW e a.*, C-17/03, EU:C:2005:362, punto 41, nonché *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, punto 38).
- 21 Al riguardo va ricordato che l'obiettivo perseguito dalla direttiva 87/344, e in particolare dall'articolo 4 della stessa, relativo alla libera scelta dell'avvocato o del rappresentante, consiste nel proteggere in modo ampio gli interessi degli assicurati. La portata generale e il valore obbligatorio che sono riconosciuti al diritto di scegliere il proprio avvocato o rappresentante ostano ad un'interpretazione restrittiva dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della menzionata direttiva (v., in tal senso, sentenze *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, punti 45 e 47, nonché *Sneller*, C-442/12, EU:C:2013:717, punto 24).
- 22 Nel caso di specie, dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte risulta che sui diritti dell'assicurato incide tanto la decisione iniziale del CIZ quanto quella adottata sul reclamo, in quanto l'esame sotto il profilo fattuale ha luogo nel corso di tale fase amministrativa e il medesimo costituisce la base decisionale nell'ambito del consecutivo procedimento giurisdizionale amministrativo.
- 23 In condizioni siffatte non si può contestare che l'assicurato abbia necessità di una tutela giuridica nel corso di un procedimento che costituisce il presupposto indispensabile alla proposizione di un ricorso dinanzi al giudice amministrativo.
- 24 Un'interpretazione del genere non può essere rimessa in discussione dall'argomento delle convenute nel procedimento principale, secondo cui un'interpretazione in senso lato del diritto alla libera scelta di un avvocato o di un rappresentante farebbe sì che ogni assicurazione tutela giudiziaria si trasformi in un'assicurazione basata sul principio della «copertura dei costi», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 87/344. La Corte ha infatti già dichiarato che i provvedimenti previsti all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva 87/344, mantengono la loro sfera di applicazione persino nell'ipotesi in cui un diritto autonomo del titolare dell'assicurazione tutela giudiziaria a scegliere liberamente il proprio rappresentante si possa ricavare dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva stessa (v., in tal senso, sentenza *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, punto 49).
- 25 Inoltre, relativamente alle eventuali conseguenze finanziarie sui sistemi di assicurazione tutela giudiziaria, va rammentato che, quand'anche siffatte conseguenze finanziarie possano verificarsi, le medesime non possono indurre ad operare un'interpretazione in senso restrittivo dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 87/344. La direttiva 87/344, infatti, non mira ad un'armonizzazione completa delle norme applicabili ai contratti di assicurazione tutela giudiziaria e gli Stati membri, allo stato attuale del diritto dell'Unione, restano liberi di determinare il regime applicabile a detti contratti, purché i principi previsti dalla direttiva in parola non vengano svuotati della loro sostanza (v., in tal senso, sentenza *Stark*, C-293/10, EU:C:2011:355, punto 31). L'esercizio del diritto dell'assicurato di scegliere liberamente il suo rappresentante non esclude quindi che, in determinati casi, possano applicarsi limitazioni alle spese sostenute dagli assicuratori (v. sentenza *Sneller*, C-442/12, EU:C:2013:717, punto 26).

- 26 Alla luce delle suesposte considerazioni occorre rispondere alla questione formulata dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 87/344, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «procedimento amministrativo» di cui alla menzionata disposizione comprende la fase di reclamo dinanzi ad un ente pubblico nel corso della quale detto ente emette una decisione impugnabile in via giurisdizionale.

Sulle spese

- 27 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Decima Sezione) dichiara:

L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 87/344/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1987, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'assicurazione tutela giudiziaria, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «procedimento amministrativo» di cui alla menzionata disposizione comprende la fase di reclamo dinanzi ad un ente pubblico nel corso della quale detto ente emette una decisione impugnabile in via giurisdizionale.

Firme

* * Lingua processuale: il neerlandese.