Raccolta della giurisprudenza

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 — Autorizzazione concessa da un ente pubblico ad un datore di lavoro per la risoluzione di un contratto di lavoro»

Nella causa C-460/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi), con decisione del 3 ottobre 2014, pervenuta in cancelleria il 6 ottobre 2014, nel procedimento

Johannes Evert Antonius Massar

contro

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

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 il sig. Massar, da L.M. Zuydgeest e E. van Engelen, advocaten;

— per la DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV, da J.W.H. van Wijk e B.J. Drijber, advocaten;

— per il governo dei Paesi Bassi, da M. de Ree e M. Bulterman, in qualità di agenti;

— per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da F. Wilman e K.-P. Wojcik, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: il neerlandese.

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 tra il sig. Massar e la DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (in prosieguo: la «DAS»), una compagnia assicurativa, in merito al diniego di quest'ultima di prendere a carico le spese di assistenza legale fornite dall'avvocato scelto dall'assicurato nell'ambito di un procedimento sfociato nella risoluzione del contratto di lavoro di quest'ultimo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'undicesimo considerando della direttiva 87/344 così recita:

«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 L'articolo 2, paragrafo 1, della citata direttiva così recita:

«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 4, paragrafo 1, della medesima direttiva così dispone:

«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

6 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 giurisdizionale o amministrativo; o

b. si configura un conflitto di interessi».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

7 Emerge dalla decisione di rinvio che il sig. Massar ha sottoscritto un'assicurazione tutela giudiziaria la cui gestione è stata affidata alla DAS.

8 Il 14 gennaio 2014 il datore di lavoro del sig. Massar, sulla base dell'articolo 6 del decreto straordinario sui rapporti di lavoro (Buitengewoon Besluit Arbeidesverhoudingen), ha chiesto all'Istituto di gestione delle assicurazioni per i lavoratori dipendenti (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen; in prosieguo: l'«Istituto di gestione delle assicurazioni»), un ente pubblico indipendente dall'amministrazione centrale, l'autorizzazione a porre fine al rapporto di lavoro con il sig. Massar, per motivi economici.

9 Il 17 gennaio 2014 il sig. Massar ha chiesto alla DAS la copertura delle spese per l'assistenza legale di un avvocato esterno quale suo rappresentante in tale procedimento.

10 La DAS lo ha informato che il procedimento dinanzi all'Istituto di gestione delle assicurazioni non configurava un procedimento giurisdizionale o amministrativo ai sensi della legge sul controllo finanziario, che l'assicurato non aveva pertanto alcun diritto di scegliere un avvocato e che essa non avrebbe preso a carico le spese connesse alla rappresentanza da parte di un avvocato.

11 Il sig. Massar ha adito il giudice cautelare del rechtbank Amsterdam (tribunale di Amsterdam, Paesi Bassi) chiedendo la condanna della DAS ad affidare la causa, relativa al procedimento a suo carico dinanzi all'Istituto di gestione delle assicurazioni, all'avvocato esterno nominato dal sig. Massar stesso e a pagare il suo onorario e le spese connesse a tale procedimento.

12 Con sentenza interlocutoria, il citato giudice cautelare ha investito lo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi) della questione se il procedimento dinanzi all'Istituto di gestione delle assicurazioni rientri nella nozione di «procedimento amministrativo», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 87/344, sul quale si fonda l'articolo 4:67 della legge sul controllo finanziario.

13 Lo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi) rammenta che, in forza delle disposizioni applicabili in diritto olandese e relative alla tutela del lavoratore rispetto al licenziamento, il datore di lavoro può far cessare il suo rapporto di lavoro con un dipendente principalmente in due modi, ossia o chiedendo la risoluzione del contratto che vincola le parti in via giudiziale o risolvendo tale contratto su autorizzazione di licenziamento ottenuta dall'Istituto di gestione delle assicurazioni. In quest'ultima fattispecie, la procedura di autorizzazione è assoggettata alle disposizioni del decreto straordinario sui rapporti di lavoro, le quali devono svolgere importanti funzioni di garanzia contro i

licenziamenti ingiustificati e di strumento pubblico atto a consentire non solo di proteggere le categorie deboli nel mercato del lavoro, bensì anche di lottare contro i ricorsi abusivi all'assistenza sociale.

14 Lo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi) precisa che la decisione dell'Istituto di gestione delle assicurazioni di accogliere o di respingere la domanda di autorizzazione al licenziamento non può formare oggetto né di un reclamo, né di un ricorso, vuoi dinanzi ad un organo della pubblica amministrazione, vuoi dinanzi ad un organo giurisdizionale, amministrativo o civile. Se tale Istituto rilascia al datore di lavoro l'autorizzazione al licenziamento, questo può validamente risolvere il contratto di lavoro, nel rispetto di un termine di preavviso. Il lavoratore può solamente presentare dinanzi al giudice civile una domanda di risarcimento danni per licenziamento manifestamente ingiustificato.

15 Lo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi) ritiene che, prima facie, il procedimento dinanzi all'Istituto di gestione delle assicurazioni possa essere considerato un procedimento amministrativo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 87/334. Tuttavia, corroborerebbero la posizione contraria taluni argomenti relativi, in particolare, alla genesi di tale direttiva nonché alle possibili conseguenze di un'interpretazione estensiva della nozione di procedimento amministrativo sui sistemi di assicurazione tutela giudiziaria.

16 Lo Hoge Raad der Nederlanden (Corte suprema dei Paesi Bassi) ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) 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 il procedimento dinanzi all'Istituto di gestione delle assicurazioni, con il quale il datore di lavoro chiede un'autorizzazione al licenziamento per poter procedere alla risoluzione del contratto di lavoro con il lavoratore dipendente (assicurato per la tutela giudiziaria).

2) Nell'eventualità in cui la risposta alla prima questione dipenda dalle caratteristiche del procedimento specifico, eventualmente congiuntamente ai fatti e alle circostanze della fattispecie, quali caratteristiche, fatti e circostanze devono essere quindi considerati dal giudice nazionale per stabilire se detto procedimento debba essere considerato un procedimento amministrativo, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, parte iniziale e lettera a), della direttiva 87/344».

Sulle questioni pregiudiziali

17 Con le sue due questioni, che è opportuno trattare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, 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 un procedimento al termine del quale un ente pubblico autorizza il datore di lavoro a procedere al licenziamento del dipendente, assicurato per la tutela giudiziaria.

18 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.

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

20 Un'interpretazione della nozione di «procedimento amministrativo», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 87/344, come quella auspicata dalla convenuta 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, priverebbe dunque del suo significato l'espressione, espressamente utilizzata dal legislatore dell'Unione europea, di «procedimento amministrativo».

21 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.

22 In secondo luogo, in conformità con una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma del 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 Brennerei 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).

23 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).

24 Nel caso di specie, emerge dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte che il lavoratore licenziato non dispone di alcun mezzo di ricorso contro la decisione dell'Istituto di gestione delle assicurazioni che autorizza il datore di lavoro a procedere al licenziamento per motivi economici. Anche se il lavoratore può adire poi il giudice civile di un ricorso per risarcimento danni per licenziamento manifestamente ingiustificato, la decisione che sarebbe emanata non può tuttavia rimettere in discussione quella adottata da tale Istituto.

25 Pertanto, è incontestabile che la decisione dell'Istituto di gestione delle assicurazioni incide sui diritti del lavoratore e che i suoi interessi in qualità di assicurato hanno bisogno di essere tutelati nell'ambito del procedimento dinanzi a tale ente.

26 Un'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 87/334 che riconosca al lavoratore, assicurato per la tutela giudiziaria, il diritto di scegliere liberamente il proprio avvocato o altro rappresentante nell'ambito del procedimento amministrativo al termine del quale un ente pubblico autorizza il datore di lavoro a procedere al suo licenziamento è tanto più giustificata se si considera che, nella sentenza Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717), la Corte ha riconosciuto il diritto alla libera scelta dell'avvocato o di un rappresentante ad un lavoratore che si trovava nella stessa situazione, ma il cui contratto di lavoro era stato risolto con decisione giudiziaria.

27 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).

28 Alla luce delle suesposte considerazioni occorre rispondere alle questioni formulate dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 87/344 dev'essere interpretato nel senso che la nozione di «procedimento amministrativo», di cui alla menzionata disposizione, comprende un procedimento al termine del quale un ente pubblico autorizza il datore di lavoro a procedere al licenziamento del dipendente, assicurato per la tutela giudiziaria.

Sulle spese

29 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, dev'essere interpretato nel senso che la nozione di «procedimento amministrativo», di cui alla menzionata disposizione, comprende un procedimento al termine del quale un ente pubblico autorizza il datore di lavoro a procedere al licenziamento del dipendente, assicurato per la tutela giudiziaria.

Firme