

Il Tribunale di Busto Arsizio, con sentenza n. 31/2016 dell'11/8/2016, ha preso posizione su un triste episodio, occorso tre anni fa, e che allora fu riportato da tutti i mezzi di informazione nazionale. Come molti ricorderanno, il 2 luglio 2013, Laura Prati, all'epoca sindaco di Cardano al Campo, mentre si trovava in Municipio, veniva colpita all'addome da alcuni colpi di arma da fuoco, esplosi da un vigile urbano dipendente del Comune, che ai tempi risultava sospeso dal servizio. Il sindaco Prati, pochi giorni dopo l'urgente ricovero conseguente all'evento delittuoso, decedeva in ospedale.

Gli eredi del sindaco avanzavano **domanda all'Inail per il riconoscimento dell'infortunio sul lavoro** e le relative conseguenze risarcitorie ed indennitarie. Le domande venivano tutte respinte, in quanto Inail affermava che l'interessata non rientrava tra i soggetti legittimati dal D.P.R. 1124/1965, c.d. Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Esauritosi negativamente l'iter amministrativo, gli eredi decidevano di ricorrere al Giudice del Lavoro.

La questione sottesa al caso di specie riguarda il diritto dei sindaci di essere tutelati dalla normativa antiinfortunistica, ai sensi del D.P.R. 1124/1965 e successive modifiche.

Si tenga presente che i presupposti applicativi della predetta disciplina sono di carattere sia oggettivo, che soggettivo, e, secondo quanto statuito dal Tribunale di Busto Arsizio in qualità di Giudice del Lavoro, devono ritenersi entrambi sussistenti in questo caso specifico.

Per quanto riguarda i **presupposti oggettivi**, l'assicurazione obbligatoria Inail copre ogni incidente avvenuto per "*causa violenta in occasione di lavoro*" dal quale derivi la morte, l'inabilità permanente o l'inabilità assoluta temporanea per più di tre giorni. Secondo il Tribunale di Busto Arsizio, è pacifico che in questo caso si realizzi la c.d. "occasione di lavoro", concetto nel quale è possibile ricomprendere tutte le condizioni, incluse quelle ambientali e socio-economiche in cui l'attività lavorativa si svolge e nelle quali è insito un rischio di danno per il lavoratore (*ex multis*, Cass. n. 6/2015).

Per quanto riguarda, poi, i **requisiti soggettivi**, si pone qualche problema interpretativo in più.

In particolare, ai sensi dell'art. 4 n.1) del T.U. n.1124/1965, l'assicurazione Inail è prevista solo per

coloro che, in modo permanente o avventizio, prestano alle dipendenze e sotto la direzione altrui opera manuale retribuita, qualunque sia la forma di retribuzione.

Ad una prima lettura della norma, si potrebbe ritenere che la figura del sindaco, che è al vertice dell'amministrazione e svolge una funzione politica, senza alcun vincolo direttivo e senza percepire un salario, non rientri nell'alveo della tutela garantita dall'Inail.

Però, secondo il Giudice del Lavoro del Tribunale di Busto Arsizio, è necessario tenere in considerazione due argomentazioni.

La prima è che il sindaco, quanto meno in alcune occasioni di lavoro, **deve essere considerato come un dirigente della Pubblica Amministrazione**, poiché è chiamato a sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, esercitando un controllo diretto sull'operato dei dirigenti comunali, controllo che si traduce in un intervento in caso di inerzia, relativamente agli atti che la legge prevede come obbligatori (ex art. 50 del d.lgs. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, c.d. TUEL, in combinato disposto con l'art. 107, 5° comma, TUEL, nonché art. 107, 3° comma).

A tal proposito, si ricorda come anche coloro che svolgono funzioni dirigenziali o parasubordinate rientrano nella categoria di lavoratori tutelati dall'assicurazione Inail, in linea con quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità a partire dagli anni novanta (cfr. Cass. SS UU, 3476/1994). Inoltre, l'art. 190 del D.P.R. 1124/1965, estende il novero dei beneficiari anche ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Se, dunque, l'attività svolta dal sindaco è equiparabile a quella compiuta dal dirigente, e i dirigenti godono di tutela assicurativa da parte dell'Inail, ne consegue che anche il sindaco rientra tra i soggetti per i quali la tutela assicurativa sul lavoro è obbligatoria ai sensi del D.P.R. 1124/196. In ogni caso, è dirimente il principio, già espresso dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 332/1992, secondo cui: *"a parità di esposizione al rischio deve corrispondere parità di tutela assicurativa, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di base al quale il lavoro è prestato (cfr. Cass. n. 476/87)"*.

In secondo luogo, il **TUEL**, all'art. 81, permette ai sindaci, che siano lavoratori dipendenti, la

possibilità di essere collocati a richiesta in **aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato**. L'amministrazione locale prevede a proprio carico il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti per i sindaci che siano collocati in aspettativa non retribuita (art. 86 TUEL). Tali previsioni devono essere lette in combinazione con l'art. 31, L.300/1970, che dispone il diritto del lavoratore dipendente, chiamato a svolgere una carica pubblica elettiva, a chiedere di essere collocato in aspettativa non retribuita (co. 1). La citata norma prevede altresì che il lavoratore in aspettativa mantenga il proprio diritto alle prestazioni previdenziali e assicurative a carico dei competenti enti preposti alla erogazione delle prestazioni medesime (co. 4).

Nel caso specifico, **il sindaco Laura Prati era una lavoratrice dipendente di una società privata, in aspettativa non retribuita**. Pertanto, l'ente pubblico avrebbe versato per la stessa i premi assicurativi. Orbene, ne discende che, se il soggetto interessato non svolge la propria attività lavorativa, ma si limita a svolgere le funzioni di sindaco, i contributi assicurativi corrisposti dall'amministrazione non possono che avere lo scopo di garantire una tutela assicurativa per lo svolgimento delle mansioni politico amministrative. L'art. 81 TUEL chiarisce, del resto, che *"il periodo di aspettativa è considerato come servizio effettivamente prestato"*. Questo significa che lo svolgimento della carica politica del sindaco viene equiparata all'adempimento delle mansioni quale lavoratore subordinato (ancorché in aspettativa), il quale ultimo rientra senza alcun dubbio nel novero dei soggetti per i quali il D.P.R. 1124/1965 prevede l'assicurazione obbligatoria.

Alla luce delle predette argomentazioni, **il Tribunale di Busto Arsizio ha dichiarato che il sinistro occorso al sindaco Laura Prati è da considerarsi come infortunio sul lavoro, con tutte le conseguenze che ne derivano in tema di indennizzo**.

Si tratta, quindi, di una pronuncia innovativa in materia e che allarga il novero delle figure tutelate per legge. Già in passato, la giurisprudenza era intervenuta diverse volte per ampliare la portata dell'art. 4 del T.U. A titolo di esempio, si richiamano le sentenze che hanno esteso l'area di tutela ai cassieri (Corte Cost. 55/81), alle guardie venatorie (Corte Cost. 160/90), ai medici-dentisti radiologi (Corte Cost. 100/91), ai familiari del datore di lavoro (Corte Cost. 476/87), ai lavoratori e agli artigiani italiani all'estero (Corte Cost. 369/85; 880/88), ai lavoratori associati in partecipazione (Corte Cost. 332/92).

Nel caso specifico, l'iter giudiziario potrebbe essere ancora lungo; ad ogni modo, un primo passo nella direzione di un ampliamento di tutele assicurative contro gli infortuni sul lavoro è stato fatto, in coerenza - anche - con le esigenze concrete che emergono quotidianamente nell'ambito

dell'attività lavorativa negli enti pubblici.

Eleonora Paganini

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

ADAPT, Università degli Studi di Bergamo

 [@E_Paganini](#)

Scarica il **PDF** 