



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Sindaco del Comune
Lavoratore in aspettativa non retribuita
Tutela assicurativa obbligatoria

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. LUCIA ESPOSITO - Presidente -
Dott. FRANCESCA SPENA - Consigliera -
Dott. GABRIELLA MARCHESE - Rel. Consigliera -
Dott. LUIGI CAVALLARO - Consigliere -
Dott. LUCA SOLAINI - Consigliere -

R.G.N. 33203/2019

Cron.

Rep.

Ud. 09/04/2025

PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 33203-2019 proposto da:

[Redacted]
[Redacted] tutti rappresentati e difesi dagli avvocati
[Redacted]

- ricorrenti -

2025

contro

1911

I.N.A.I.L. - ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli
avvocati [Redacted]

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 236/2019 della CORTE D'APPELLO di
MILANO, depositata il 10/05/2019 R.G.N. 1290/2016;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza
del 09/04/2025 dalla Consigliera Dott. GABRIELLA
MARCHESE;



udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale  
Dott. STEFANO VISONA', che ha concluso per l'accoglimento  
del ricorso;

udito l'avvocato [REDACTED]

udito l'avvocato [REDACTED] per delega verbale avvocato  
[REDACTED]

## FATTI DI CAUSA

1. L'odierno giudizio trae origine dall'uccisione di [REDACTED]  
[REDACTED] nei locali del Comune di cui era Sindaca, in quanto  
attinta da colpi di arma da fuoco.

2. In sede amministrativa, era esclusa la copertura  
assicurativa e respinta, dall'INAIL, la domanda di rendita ai  
superstiti.

3. Convenuto in giudizio l'Istituto, il Tribunale di Busto  
Arsizio accoglieva la domanda degli eredi ma la decisione, su  
impugnazione dell'INAIL, era riformata dalla Corte di appello  
di Milano che, con la sentenza indicata in epigrafe, ha  
rigettato l'originario ricorso.

3.1. Per quanto qui rileva, la Corte territoriale ha  
ritenuto, in primo luogo, che gli artt. 1, 4 e 9 del DPR nr. 1124  
del 1965 individuassero in maniera tassativa tanto le attività  
oggetto delle assicurazioni, quanto i lavoratori oggetto della  
protezione e i datori di lavoro tenuti all'obbligo assicurativo.  
Il successivo art.190 estendeva, poi, la disciplina anche ai  
dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Ai Sindaci dei Comuni -non contemplati dalle norme sopra  
richiamate e non equiparabili a dirigenti pubblici- non era,  
pertanto, estensibile la tutela assicurativa.

3.2. Sotto un diverso profilo -concernente la possibilità  
di assicurare i regimi previdenziali e assicurativi ai lavoratori  
dipendenti collocati in aspettativa non retribuita per la durata



del mandato- la Corte territoriale ha osservato che, **sebbene** l'art. 81 TUEL stabilisse, per i lavoratori dipendenti, la possibilità di aspettativa non retribuita per il periodo di espletamento del mandato e considerasse il relativo periodo come servizio effettivamente prestato, detta equiparazione era solo fittizia e legata alla necessità di consentire a chiunque di decidere liberamente di ricoprire incarichi elettivi senza il rischio di penalità nella carriera professionale.

In particolare, per la Corte territoriale, gli «oneri assicurativi» di cui parla l'art. 86 TUEL non riguardano gli infortuni sul lavoro, non ricorrendo, in relazione al rapporto elettivo, un lavoro subordinato o parasubordinato. A conferma della non obbligatorietà ed automaticità della tutela Inail, vi era il fatto che, a norma del comma 5 del medesimo art. 86 TUEL, gli enti locali potessero assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato.

4. Per la cassazione della decisione, hanno proposto ricorso [redacted] e gli altri litisconsorti indicati in epigrafe, con quattro motivi, successivamente illustrati con memoria. L'INAIL ha resistito con controricorso e, del pari, ha depositato memoria.

5. La causa, già fissata per l'adunanza camerale dell'11 dicembre 2024, è stata rinviata, per la trattazione, all'odierna udienza pubblica.

## **RAGIONI DELLA DECISIONE**

6. Con il primo motivo è dedotta – ai sensi dell'art. 360 nr. 3 c.p.c.- la violazione e falsa applicazione degli artt. 1,4,9, del DPR nr. 1124 del 1965 e degli artt. 50, 107, 117 del DLgs. nr. 26 del 2000, per non avere la sentenza impugnata



riconosciuto equiparabili le funzioni di Sindaco con quelle di dirigente amministrativo ai fini della conseguente tutela assicurativa.

7. Con il secondo motivo – ai sensi dell'art. 360 nr. 5 c.p.c.- è dedotto l'omesso esame di fatto decisivo con riferimento alle mansioni svolte dalla Sindaca.

8. I primi due motivi si prestano ad una trattazione congiunta in quanto, nel loro complesso, pongono la questione della copertura assicurativa del Sindaco in ragione della natura del rischio, comparabile con quello dei dirigenti amministrativi degli enti territoriali.

Parte ricorrente muove dalla considerazione di una sempre maggiore estensione della protezione assicurativa in base al principio costituzionale che impone uguale tutela a parità di rischio.

I giudici territoriali, pertanto, avrebbero dovuto adottare una interpretazione estensiva delle norme di riferimento e assimilare, da un punto di vista del rischio lavorativo, la posizione del Sindaco con quella del dirigente amministrativo, quale figura professionale più affine. Il Sindaco, infatti, svolge, oltre a funzioni rappresentative e di direzione politica, anche funzioni di natura amministrativa.

9. Le censure vanno respinte.

La tendenza espansiva della tutela assicurativa, sul piano soggettivo, deve essere effettuata sempre nel rispetto e nell'ambito delle norme vigenti, le quali in alcun luogo (artt.1, 4 e 9 del DPR nr. 1124 del 1965) contemplano la figura del Sindaco di un Comune.

L'estensione sollecitata a questa Corte finirebbe per travalicare i limiti imposti dal testo della legge vigente e per avere una valenza eminentemente creativa ove si consideri, invece, che la modulazione dell'obbligazione assicurativa, in funzione delle situazioni ritenute meritevoli di tutela, è



attività rimessa alla discrezionalità del legislatore che, ancora  
all'attualità, delinea un sistema caratterizzato da selettività  
senza garanzia di protezione globale per tutti i lavoratori.

Numero registro generale 33203/2019

Numero sezionale 1911/2025

Numero di raccolta generale 22036/2025

Data pubblicazione 31/07/2025

Sussistono cioè limiti oggettivi e soggettivi sia rispetto alle «attività protette» che ai «soggetti assicurati» ( cfr. Cass. n. 30428 del 2019, in motivazione. Quanto ai limiti di interventi adeguatrici, cfr. anche, nelle rispettive motivazioni, Cass. nr. 15971 del 2017, Cass. nr. 33203 del 2021, Cass. nr. 1777 del 2023), giustificati in ragione del diverso atteggiarsi delle situazioni di lavoro, sicché la suggerita equiparazione tra Sindaci e Dirigenti amministrativi di un Comune è operazione non consentita per l'evidente diversità dei rapporti in comparazione che, pertanto, neppure induce a dubbi di costituzionalità.

10. Con il terzo motivo -ai sensi dell'art. 360 nr. 3 c.p.c.- è dedotta la violazione e falsa applicazione degli artt. 81 e 86 del D. Lgs. nr. 26 del 2000, in relazione all'art. 31 della legge nr. 300 del 1970, per non avere la Corte di appello ritenuto sussistente la copertura assicurativa del «dipendente in aspettativa per lo svolgimento di cariche elettive».

11. Il terzo motivo è, invece, fondato.  
Deve premettersi il dato, pacifico in causa, anche all'esito della discussione orale sul punto, della condizione di lavoratrice dipendente, in aspettativa durante lo svolgimento della carica elettiva, di [REDACTED]

12. La «condizione lavorativa» delle persone elette a cariche pubbliche è disciplinata, per la prima volta, dalla legge nr. 1078 del 1966, che consentiva ai dipendenti dello Stato e degli altri enti pubblici di porsi in aspettativa a tale scopo, dettando disposizioni sul relativo trattamento economico.

La tutela di tali soggetti si è, nel tempo, estesa.



In particolare, l'art. 31 della legge nr. 300 del 1970 ha operato un ampliamento della protezione sotto un duplice punto di vista.

Da un lato, ha esteso a tutti i lavoratori, anche privati, la tutela di legge; dall'altro, sul piano previdenziale, ha disposto che i periodi di aspettativa non retribuita per tale causa fossero utili ai fini del diritto e della misura della pensione e per il trattamento di malattia.

Con la legge nr. 816 del 1985 (poi abrogata dall'art. 274 del d.lg. 18 nr. 267 del 2000) si è avuta una prima e più completa disciplina delle aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali, basata sul principio per cui la posizione lavorativa, previdenziale, assistenziale ed assicurativa non dovesse subire pregiudizio per effetto dell'espletamento del mandato rappresentativo.

In particolare, per i lavoratori dipendenti eletti negli organi esecutivi, era previsto il pagamento degli oneri «previdenziali, assistenziali ed assicurativi» con modalità differenti in ragione della natura del rapporto di lavoro, fermo restando il carico finale sull'ente rappresentativo; in relazione ai rapporti di lavoro pubblico, il datore di lavoro versava direttamente «ai rispettivi istituti» gli oneri relativi, salvo richiedere il rimborso all'ente rappresentativo; per i rapporti di lavoro privato, era l'Amministrazione locale che provvedeva al versamento diretto, presso i competenti istituti previdenziali e assicurativi, in sostituzione del datore di lavoro ( art. 2).

13. L'espressione «oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi» - che ritornerà nella normativa successiva- non può che essere di portata ampia e onnicomprensiva, riferibile al complesso delle prestazioni indennitarie a carico dello Stato sociale.



Come anche in dottrina non si è mancato di evidenziare, gli oneri «previdenziali» sono, infatti, quelli finalizzati ad ottenere le prestazioni pensionistiche e di altro tipo fornite dall'INPS o da enti con analoghe funzioni; quelli «assistenziali» sono riferibili alle prestazioni sociali svincolate dal sinallagma contributivo mentre quelli «assicurativi» non possono che essere gli oneri volti a sostenere le prestazioni erogate dall'INAIL, tipicamente caratterizzati da un sistema attuariale di tipo assicurativo. Ed è significativo, a conferma della pluralità delle coperture garantite, il riferimento testuale ai «rispettivi istituti».

La disciplina prevista dalla legge nr. 816 del 1985 è stata modificata, dapprima, dalla legge nr. 265 del 1999 e, successivamente, dal D.Lgs. nr. 267 del 2000 ( cd. TUEL).

Il capo IV del TUEL regola lo «*status* degli amministratori locali»; tra questi, il Sindaco ( art. 77).

Il successivo art. 86 detta la disciplina degli «Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi» nonché delle «disposizioni fiscali e assicurative». La norma, in primo luogo, distingue gli amministratori che sono lavoratori «dipendenti» da quelli che sono lavoratori «non dipendenti» e, alle due diverse categorie, dedica rispettivamente il primo e il secondo comma.

Ai fini di causa, rileva la posizione dei lavoratori dipendenti. Per essi, il legislatore ribadisce che gli oneri (previdenziali, assistenziali e assicurativi) sono posti a carico dell'amministrazione locale, tenuta a dare comunicazione tempestiva ai datori di lavoro del versamento effettuato agli istituti di competenza.

14. Può, dunque, affermarsi che il sistema mantiene, in favore del lavoratore dipendente, chiamato a svolgere l'attività di amministratore locale, il precedente *status* previdenziale, assistenziale ed assicurativo; rispetto ad esso,



l'espletamento del mandato rappresentativo resta, **pertanto**,

indifferente.

Da questa angolazione, il periodo di aspettativa per motivi elettorali, come accade in relazione ad altre ipotesi di temporanea sospensione del sinallagma contrattuale, viene considerato come periodo di lavoro, nonostante, durante lo stesso, il rapporto passi in uno stato di temporanea quiescenza, con la sospensione delle obbligazioni principali che lo caratterizzano: la prestazione di lavoro e l'erogazione della retribuzione.

15. Tuttavia, il comma 5 del medesimo art. 86 prevede che gli enti rappresentativi «poss(a)no assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato».

Su quest'ultima previsione si incentra la sentenza impugnata. Essa, però, trae conclusioni non condivisibili.

Il comma 5 va, infatti, letto in armonia con il titolo dell'art. 86 (rubricato «Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative») e alla stregua dell'intera materia in esso disciplinata, per concludere che mentre i primi due commi si occupano dell'assicurazione obbligatoria INAIL («oneri [...] assicurativi») il quinto comma, con il riferimento alle «disposizioni [...] assicurative», intende disciplinare quella facoltativa, connessa ai rischi del mandato, quale è (*recte*: potrebbe essere) la responsabilità civile verso terzi o anche una copertura antiinfortunistica ulteriore rispetto alla prima.

16. Indiretta conferma della ricostruzione fin qui operata si trae, peraltro, da Cass. nr. 22084 del 2020 che, in relazione all'infortunio occorso ad un Sindaco e con riferimento all'erogazione delle prestazioni assicurative agli eredi, pur non occupandosi *funditus* delle questioni qui devolute, dà per scontato che sussista, ai sensi dell'art. 86, commi 1 e 2,



TUEL, l'obbligo di copertura assicurativa per i rischi derivanti dall'esercizio delle funzioni.

17. In conclusione, deve, dunque, affermarsi il seguente principio di diritto: «Il Sindaco non rientra tra le categorie di lavoratori tutelati ai sensi del TU nr. 1124 del 1965. Tuttavia, al lavoratore in aspettativa non retribuita, perché chiamato a svolgere la carica elettiva di Sindaco di un Comune, è garantita, per l'intera durata del mandato, la tutela assicurativa obbligatoria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 86, commi 1 e 2, TUEL».

18. A tale principio, non si è attenuta la sentenza impugnata che va, pertanto, annullata.

19. Resta assorbito il quarto motivo che pone questione di legittimità costituzionale.

20. Va, quindi, accolto il terzo motivo, rigettati i primi due e assorbito il quarto. La sentenza impugnata va cassata e la causa rinviata, per un nuovo esame, alla Corte di appello di Milano, in diversa composizione. Al giudice di rinvio è rimessa anche la regolazione delle spese del presente giudizio.

### **PQM**

La Corte accoglie il terzo motivo, rigettati il primo e il secondo e dichiarato assorbito il quarto.

Cassa la sentenza impugnata, in relazione al motivo accolto, e rinvia alla Corte di appello di Milano, in diversa composizione, anche per la regolazione delle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 aprile 2025.

La Consigliera est.  
Gabriella Marchese

La Presidente  
Lucia Esposito



Numero registro generale 33203/2019

Numero sezionale 1911/2025

Numero di raccolta generale 22036/2025

Data pubblicazione 31/07/2025

