

La neutralità non si impone mettendo in ferie le opinioni: par condicio, lavoro e discriminazione collettiva

di P. Dui – 3 settembre 2026

1. La vicenda: una circolare aziendale tra servizio pubblico e diritti politici

La sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 906 dell'11 novembre 2025 affronta una questione delicata, collocata all'incrocio tra organizzazione del lavoro, funzione pubblica del servizio radiotelevisivo, *par condicio*, libertà politiche e tutela antidiscriminatoria.

Il giudizio trae origine dalla comunicazione interna del 5 maggio 2025 con la quale RAI, in vista dei *referendum* abrogativi dell'8 e 9 giugno 2025, concomitanti con il turno di ballottaggio delle elezioni amministrative, aveva impartito disposizioni rivolte a dipendenti e collaboratori. La circolare prendeva in considerazione soggetti candidati alle elezioni, nonché appartenenti o collegati a enti, organismi, comitati, partiti o movimenti in grado di esprimere una posizione sulle consultazioni referendarie o elettorali.

Il Tribunale di Busto Arsizio, adito da ANLoD ai sensi dell'art. 28 d.lgs. n. 150/2011, con intervento *ad adiuvandum* di SLC CGIL Nazionale, aveva accertato la natura discriminatoria collettiva della circolare. Secondo il primo giudice, l'atto aziendale, imponendo o comunque inducendo l'astensione dal lavoro della generalità dei dipendenti e collaboratori, anche privi di visibilità esterna nelle trasmissioni, in ragione della candidatura o dell'appartenenza a soggetti collettivi impegnati nella competizione elettorale o referendaria, aveva inciso sulle convinzioni personali e politiche, sull'esercizio dell'elettorato passivo e sulle libertà di pensiero e associazione.

La Corte d'Appello conferma il nucleo della decisione di primo grado, riformandola solo in parte quanto alle misure rimediali: il piano di rimozione degli effetti discriminatori deve essere adottato sentite le organizzazioni ricorrente e intervenuta, non necessariamente d'accordo con esse; la pubblicazione della sentenza viene limitata a una sola testata nazionale, il Corriere della Sera.

Il punto centrale resta, tuttavia, immutato: la comunicazione aziendale viene considerata discriminatoria per la sua portata oggettiva, generalizzata e dissuasiva.

Ferma restando la copiosa dottrina in tema di discriminazione diretta e indiretta, in tema di discriminazione *ex art. 28, d.lgs. 150/2011*, v. M. Biasi, *Brevi note sulla polifunzionalità del risarcimento del danno non patrimoniale da discriminazione*, in *NGCC*, 2025, 4, 945 (commento a Cass. 11 febbraio 2025, n. 3488); F. Cucchisi, *Licenziamento per superamento del periodo di comporto e disabilità: ricomposizione di una querelle giurisprudenziale?*, in *LG*, 2025, 1, 52 (commento a Cass. 2 maggio 2024, n. 11731); A. Spatuzzi, *Autonomia contrattuale e principio di non discriminazione*, in *Notariato*, 2023, 1, 66 (con particolare riferimento al d.lgs. 286/1998, al d.lgs.198/2006, e con il richiamo al d.lgs. 150/2011); V. A. Poso, *Una ipotesi particolare di discriminazione per convinzioni personali, ossia per la lesione della libertà «ideologica» di autodeterminazione negoziale del lavoratore richiesto di sottoscrivere una conciliazione «tombale» prima della sua assunzione*, in www.rivistalabor.it, Aggiornamenti 28 gennaio 2022 (commento a App. Napoli 31 gennaio 2022, n. 3883).

2. La questione preliminare: appello ammissibile, ma scrutinio pieno del merito

Prima di affrontare il merito, la Corte respinge le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità dell'appello.

Quanto alla specificità dell'impugnazione, la decisione richiama l'orientamento consolidato in tema di artt. 342 e 434 c.p.c. L'atto di appello deve contenere una chiara individuazione delle questioni e dei punti contestati della sentenza impugnata, nonché una parte argomentativa idonea a contrastare le ragioni del primo giudice. Non sono però richieste formule sacramentali, né un progetto alternativo di sentenza. Il riferimento principale è a Cass., Sez. Un., n. 27199/2017, richiamata insieme a Cass. n. 13535/2018, Cass. n. 24262/2020 e Cass. n. 20066/2021.

La Corte esclude anche l'improcedibilità del gravame per asserito mancato rispetto del termine di iscrizione a ruolo. Il richiamo è alla giurisprudenza formatasi sull'appello avverso l'ordinanza ex art. 702-ter c.p.c., applicabile anche nel nuovo quadro normativo. Viene citata Cass. n. 24379/2019, che a sua volta si pone nel solco di Cass., Sez. Un., n. 2907/2014, nonché di Cass. n. 11657/1998, Cass. n. 23412/2008, Cass. n. 4498/2009, Cass., Sez. Un., n. 21675/2013 e Cass., Sez. Un., n. 22848/2013. La Corte distingue inoltre Cass. n. 30843/2023, invocata dalle appellate, rilevando che nel caso concreto il termine per proporre impugnazione era stato rispettato.

Questa parte della decisione è utile per inquadrare il processo, ma non ne costituisce il baricentro. Il cuore della pronuncia sta nel merito: la qualificazione della circolare RAI come condotta discriminatoria collettiva.

3. Precetto o invito? La Corte guarda all'effetto, non all'etichetta

I primi motivi di appello di RAI muovevano da una distinzione lessicale: la circolare avrebbe imposto obblighi solo ad alcune categorie di lavoratori, mentre per gli altri si sarebbe limitata a formulare meri "inviti". In particolare, secondo la società, solo i dipendenti tenuti a prestazioni audio e video sarebbero stati destinatari di vere disposizioni cogenti, mentre per la restante parte dell'organico la richiesta di utilizzare ferie, permessi o aspettative avrebbe avuto natura non vincolante.

La Corte d'Appello non accoglie tale impostazione. La lettura del testo deve essere complessiva e non atomistica. Il problema non è soltanto stabilire se la circolare usi il verbo dell'obbligo o quello dell'invito, ma verificare quale effetto produca nella concreta relazione di lavoro.

Il passaggio decisivo è nella riserva contenuta nella comunicazione aziendale. La mancata adesione agli "inviti" veniva infatti collegata alla possibilità per RAI di valutare l'adozione di "ogni opportuna misura" idonea a garantire l'osservanza delle disposizioni vigenti. Proprio tale riserva, per la Corte, conferiva alla comunicazione una portata dissuasiva, aggravata dall'indeterminatezza delle possibili conseguenze.

È un punto di notevole interesse. Nel rapporto di lavoro, l'invito del datore non è mai una parola neutra quando è accompagnato dalla prospettazione, anche generica, di possibili iniziative conseguenti alla mancata adesione. Il potere organizzativo, per la posizione da cui

proviene, può trasformare la *moral suasion* in una pressione sostanziale. E la pressione è tanto più incisiva quanto meno sono prevedibili le conseguenze del dissenso.

La Corte evita così una lettura formalistica della circolare. Non conta soltanto ciò che l'atto dichiara di essere; conta ciò che l'atto è ragionevolmente idoneo a produrre nella platea dei destinatari. Se l'inosservanza dell'invito può essere percepita come fonte di conseguenze sfavorevoli, l'invito perde la sua innocenza lessicale.

4. L'uso distorto di ferie, permessi e aspettative

La sentenza valorizza poi un ulteriore profilo: lo sviamento degli istituti di assenza dal lavoro.

La circolare invitava i lavoratori interessati a fruire di ferie, recuperi, permessi o aspettative non retribuite, ovvero, per i collaboratori autonomi, a chiedere la sospensione temporanea del rapporto. Secondo RAI, tali istituti possono astrattamente soddisfare anche esigenze legate alla dimensione sociale o politica del lavoratore.

La Corte non nega questa possibilità. Un lavoratore può certamente scegliere di utilizzare ferie o permessi per svolgere attività politica, elettorale, associativa o referendaria. Ma questa libertà cambia natura quando l'utilizzo di tali istituti non deriva da una scelta spontanea, bensì da una sollecitazione datoriale rivolta alla generalità dei destinatari e accompagnata da una riserva di intervento.

La distinzione è sottile, ma decisiva. Le ferie e i permessi tutelano sfere personali del lavoratore; non possono essere piegati a strumento di neutralizzazione preventiva del rischio reputazionale o istituzionale dell'impresa. L'aspettativa non retribuita, poi, può comportare una perdita economica diretta. La richiesta datoriale di utilizzarla in ragione di una candidatura o di un'appartenenza politica o referendaria incide dunque non soltanto sull'organizzazione del lavoro, ma anche sull'esercizio di libertà costituzionalmente protette.

La Corte ravvisa, pertanto, un eccesso del mezzo rispetto allo scopo. La neutralità del servizio pubblico è un valore rilevante, ma non può essere perseguita attraverso una misura indistinta, rivolta anche a lavoratori privi di esposizione pubblica e a mansioni del tutto lontane dalla formazione dell'informazione radiotelevisiva.

5. Il bilanciamento mancato: *par condicio* e proporzionalità

Il terzo motivo di appello poneva il tema del bilanciamento. RAI rivendicava la finalità preventiva della circolare: evitare conflitti di interesse, tutelare l'imparzialità del servizio pubblico, presidiare la *par condicio* in un periodo sensibile.

La Corte non mette in discussione la legittimità di tali obiettivi. Anzi, riconosce implicitamente che l'azienda concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo operi in un contesto nel quale il rispetto della neutralità informativa assume particolare rilievo. Ciò che viene censurato non è lo scopo, ma il mezzo.

L'ordinamento consente, e in alcuni casi impone, misure volte a evitare che candidati, esponenti politici o soggetti direttamente coinvolti nelle consultazioni possano beneficiare di una visibilità indebita. Tuttavia, il potere organizzativo deve restare dentro un criterio di ragionevolezza e proporzionalità. Nel caso concreto, la circolare aveva esteso l'invito

all'astensione dal lavoro alla generalità dei dipendenti e collaboratori candidati, senza alcuna considerazione per il ruolo svolto, il grado di esposizione esterna, la mansione concretamente affidata o il rischio effettivo di interferenza con l'imparzialità del servizio.

Il punto debole dell'atto aziendale è proprio la sua generalità. Dai vertici aziendali agli addetti privi di visibilità esterna, dai prestatori coinvolti in attività editoriali a quelli assegnati a mansioni semplici o interne, tutti erano accomunati da una medesima sollecitazione all'astensione.

In questa prospettiva, la Corte chiarisce che la tutela della neutralità avrebbe potuto giustificare una mera informativa sugli obblighi di legge o misure puntuali riferite a situazioni specifiche. Non giustificava, invece, una pressione generalizzata su lavoratori e collaboratori in ragione dell'esercizio di diritti politici o dell'appartenenza a organismi portatori di posizioni sui quesiti referendari.

Il bilanciamento, dunque, non fallisce perché la *par condicio* sia irrilevante. Fallisce perché è stato adottato uno strumento troppo largo, troppo indifferenziato e troppo invasivo.

6. La discriminazione collettiva: non serve una vittima nominativa

La Corte conferma la natura discriminatoria collettiva della condotta.

La questione è importante perché RAI aveva valorizzato anche la limitata incidenza pratica della circolare, sostenendo che le conseguenze concrete avrebbero riguardato un numero ristretto di candidati. Per la Corte, tuttavia, non è necessario che l'atto abbia prodotto una lesione individuale puntualmente identificata o numericamente estesa. È sufficiente la sua potenzialità dissuasiva nei confronti della platea dei destinatari.

La discriminazione collettiva può emergere da un atto generale, idoneo a incidere su una categoria di soggetti accomunati da un fattore protetto o da una condizione rilevante. In questo caso, la circolare colpiva l'espressione e l'attuazione di convinzioni personali e politiche, l'esercizio dell'elettorato passivo e la partecipazione a organismi coinvolti nel confronto elettorale o referendario.

La forza della pronuncia sta nell'aver letto il fenomeno non nella logica della sanzione individuale, ma in quella dell'effetto sistemico. Una comunicazione aziendale può essere discriminatoria anche se nessun procedimento disciplinare viene poi avviato; anche se l'azienda la definisce invito; anche se solo pochi lavoratori sono materialmente coinvolti. Ciò che rileva è la sua capacità di orientare in senso sfavorevole le scelte dei destinatari, inducendoli a rinunciare o a comprimere l'esercizio di diritti fondamentali.

Il diritto antidiscriminatorio, del resto, guarda agli effetti. E in un'organizzazione gerarchica come quella lavorativa, l'effetto dissuasivo di una comunicazione proveniente dal datore può essere sufficiente a produrre una lesione collettiva.

7. Il risarcimento non patrimoniale: funzione dissuasiva e danno collettivo

La Corte conferma anche la condanna risarcitoria pronunciata in primo grado: euro 25.000 in favore di ANLoD ed euro 25.000 in favore di SLC CGIL Nazionale.

Sul punto, richiama la funzione dissuasiva del risarcimento del danno non patrimoniale previsto dall'art. 28, comma 5, d.lgs. n. 150/2011, richiamando Cass., Sez. Un., 21 luglio 2021,

n. 20819. La tutela deve garantire l'effettività dei diritti eurounitari e può essere fondata anche su presunzioni, valorizzando la gravità dell'atto discriminatorio e le condizioni che lo hanno determinato. Viene richiamata anche Cass. 11 febbraio 2025, n. 3488, secondo cui è sufficiente la prova di una condotta discriminatoria lesiva della dignità umana.

Il profilo collettivo non attenua, ma anzi qualifica la funzione del risarcimento. In assenza di una vittima individuale immediatamente identificabile, l'azione può essere promossa da un ente collettivo o da un sindacato che agisca *iure proprio* a tutela di interessi omogenei individuali di rilevanza generale, come già riconosciuto da Cass., Sez. Un., n. 20819/2021, *cit.*

La Corte colloca tale ricostruzione anche nella prospettiva sovranazionale, richiamando la clausola 17 della direttiva 2000/78/CE, secondo cui le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive e possono prevedere il risarcimento del danno.

Ne deriva il rigetto della censura di RAI sul *quantum*. L'importo viene valutato in rapporto alle condizioni delle parti, alla natura della società appellante, alla funzione pubblica esercitata, alla rilevanza degli interessi coinvolti e alla funzione deterrente della sanzione civilistica. La Corte esclude così una logica di proporzionalità aritmetica, fondata sul numero dei lavoratori concretamente coinvolti o sulla distinzione analitica tra consultazione elettorale e referendaria.

Il risarcimento del danno antidiscriminatorio non misura soltanto il danno-evento individuale; presidia anche l'effettività del divieto e la dissuasione rispetto alla reiterazione di condotte analoghe.

8. Le misure ripristinatorie: conferma del piano, ma solo previa audizione

La Corte interviene invece sulle misure riparatorie non pecuniarie.

Quanto al piano di rimozione degli effetti discriminatori, la sentenza di primo grado ne aveva previsto l'adozione "di concerto" con le parti ricorrente e intervenuta. La Corte d'Appello corregge tale punto: l'art. 28, comma 5, d.lgs. n. 150/2011 stabilisce che, nei casi di comportamento discriminatorio collettivo, il piano sia adottato sentito l'ente collettivo ricorrente. La legge richiede dunque la consultazione, non l'accordo.

La correzione è condivisibile. Il piano di rimozione resta misura idonea e congrua, soprattutto in chiave preventiva, anche alla luce della pregressa reiterazione di analoghe iniziative. Tuttavia, non può trasformarsi in un procedimento di co-decisione vincolata con le organizzazioni ricorrenti. L'ente collettivo deve essere ascoltato; non diventa titolare di un potere di veto o di approvazione.

Anche in questo passaggio la Corte cerca un punto di equilibrio: mantiene la funzione correttiva e preventiva della tutela antidiscriminatoria, ma la riporta entro il perimetro testuale della norma.

9. La pubblicazione della sentenza: una sola testata, ma testo integrale

Analoga parziale riforma riguarda l'ordine di pubblicazione.

Il Tribunale aveva disposto la pubblicazione su più quotidiani nazionali. La Corte d'Appello ritiene invece applicabile la disciplina speciale dell'art. 28, comma 7, d.lgs. n. 150/2011, che consente la pubblicazione del provvedimento, per una sola volta e a spese del convenuto, su

un quotidiano di tiratura nazionale. La previsione speciale prevale sulla disposizione generale dell'art. 120 c.p.c., che ammette la pubblicazione su una o più testate.

L'ordine viene pertanto limitato al Corriere della Sera. Al tempo stesso, la Corte conferma che la pubblicazione debba riguardare la sentenza in forma integrale, poiché l'inserzione per estratto o mediante comunicazione è contemplata dalla disciplina generale dell'art. 120 c.p.c., non dalla norma speciale dell'art. 28.

La soluzione mantiene una funzione di pubblicità-riparazione proporzionata alla natura collettiva degli interessi coinvolti. La vicenda, infatti, pur originata da una circolare endoaziendale, riguarda l'esercizio di diritti politici e la funzione pubblica del servizio radiotelevisivo; travalica quindi la dimensione puramente interna dell'organizzazione.

10. Conclusioni: il limite del potere organizzativo davanti alle libertà politiche

La sentenza della Corte d'Appello di Milano offre una lettura equilibrata di un conflitto sensibile.

Da un lato, riconosce che RAI, quale concessionaria del servizio pubblico, ha il dovere di presidiare imparzialità, neutralità e corretto svolgimento dell'informazione nel periodo elettorale e referendario. Dall'altro lato, chiarisce che tale dovere non può giustificare misure organizzative generalizzate, indifferenziate e potenzialmente dissuasive dell'esercizio di diritti politici e libertà fondamentali.

Il punto più persuasivo della decisione sta nel rifiuto del formalismo. Non basta denominare una misura "invito" per sottrarla al controllo antidiscriminatorio; se essa proviene dal datore di lavoro, riguarda la generalità dell'organico, incide su ferie, permessi o aspettative e si accompagna alla riserva di possibili iniziative non meglio precisate. In simili condizioni, la comunicazione aziendale non si limita a informare: orienta, scoraggia, condiziona.

La neutralità del servizio pubblico non può essere ottenuta neutralizzando preventivamente le persone. Può richiedere regole, cautele, separazione tra ruoli, astensione da prestazioni visibili, rispetto della *par condicio*. Ma deve trattarsi di misure mirate, proporzionate, giustificate dal ruolo e dal rischio concreto, non di prescrizioni o sollecitazioni indistinte che colpiscano anche lavoratori privi di esposizione pubblica.

La decisione, infine, conferma la specificità della tutela antidiscriminatoria collettiva. Il danno non patrimoniale ha funzione non solo compensativa, ma anche dissuasiva; le misure ripristinatorie devono rimuovere gli effetti della discriminazione e prevenire la reiterazione; l'ente collettivo può agire a tutela di interessi omogenei di rilevanza generale anche in assenza di una vittima individuale nominativamente identificata.

In definitiva, la sentenza ricorda che il potere datoriale, anche quando esercitato in nome di valori pubblici, incontra un limite nelle libertà costituzionali dei lavoratori. La *par condicio* tutela l'imparzialità del confronto democratico; non può diventare, per eccesso di prevenzione, uno strumento di compressione preventiva della partecipazione democratica.

Pasquale Dui, avvocato in Milano e professore a contratto nell'università degli Studi di Milano-Bicocca

Visualizza il documento: [App. Milano, 11 novembre 2025, n. 906](#)