

Massimo D'Antona

DI BRUNO CARUSO

La biografia storica e intellettuale di Massimo D'Antona deve iniziare dalla sua tragica scomparsa, anzi, dalla ragione della sua morte, determinata proprio dall'essere un giurista. M.D. muore assassinato dalle nuove Brigate rosse, a Roma, a poca distanza dalla sua abitazione da dove si recava al Ministero del lavoro. Vi svolgeva il ruolo di consulente ministeriale lavorando su progetti di riforma del mercato e del sistema italiano di diritto del lavoro, della pubblica amministrazione e sui grandi temi del diritto sindacale. Egli muore, dunque, in ragione del suo mestiere di giurista e del modo in cui aveva deciso di interpretarlo: non in senso puramente accademico, non dedicandosi soltanto alla libera professione, ma impegnandosi, da riformista, nelle istituzioni.

Sia nella rivendicazione originaria inviata il giorno dopo ai mezzi d'informazione, sia nella dichiarazione resa durante il processo dai suoi assassini, gli autori dell'omicidio evidenziano la perfetta dissociazione tra persona e ruolo, quasi che i colpi di pistola della calibro 9x19 utilizzata, fossero stati diretti soltanto occasionalmente al cuore della persona, essendo il corpo un mero medium dei proiettili verso la distruzione, invece, della funzione di giurista riformista e del suo pensiero: il vero e ultimo obiettivo da colpire. Una geometrica interpretazione della "disumanizzazione" del corpo, che si colloca perfettamente in linea con nefaste e annientatrici ideologie nichiliste del '900.

La biografia di M.D. se comincia, dunque, dalla sua morte, ne prescinde.

M.D. si forma alla scuola del giuslavorismo di matrice dogmatico-civilista (la scuola romano napoletana) che faceva capo a uno dei non pochi capiscuola del diritto civile (tra i quali si annoverano anche giuristi del calibro di F. Santoro Passarelli e L. Mengoni) convertitisi allo studio del diritto del lavoro, negli anni '70 dopo il big change dell'autunno caldo sindacale (1968-1972): la scuola di Renato Scognamiglio, tra i cui allievi anche, tra altri, Raffaele De Luca Tamajo, Mario Rusciano, Giuseppe Ferraro, Fabio Mazziotti e in seguito chi scrive.

Contemporaneamente, sempre a Roma, D'Antona frequenta un'altra bottega artigiana dove si producevano prodotti di alta qualità giuridica ma di altro tipo: è pienamente impegnato, come redattore, nella Rivista giuridica del lavoro, la rivista degli avvocati vicini alla CGIL, intorno alla quale gravitano anche figure accademiche come U. Natoli, A. Di Maio (entrambi civilisti ma autori di incursioni nel diritto del lavoro, attraverso fondamentali contributi), L. Ventura, avvocato giuslavorista, poi divenuto anch'egli docente universitario ricoprendo la cattedra di diritto del lavoro alla facoltà di scienze politiche di Catania, ove fu chiamato da Pietro Barcellona agli inizi degli anni '80 del Novecento. Si trattava di un gruppo di giuristi "militanti", pienamente inseriti nelle file della sinistra riformista del tempo (PCI/CGIL) i quali avevano condotto (e perso) la battaglia, anche parlamentare, su una concezione dello statuto dei lavoratori fondata più sui diritti individuali dei lavoratori (la visione costituzionalistica), che sui diritti di promozione del sindacato (la visione pragmatica e neo laburista propria di G. Giugni e di F. Mancini, poi parlamentariamente vincente e incorporata nello statuto dei lavoratori: legge 20 maggio 1970, n. 300).

La rivista ha un taglio militante ma molto tecnico e pratico: non produce

ideologia (gli anni '70 testimoniano un profluvio di riviste di sinistra più di taglio ideologico "militante", per esempio, in campo giuridico, *Critica del diritto*); si distacca dalla teorizzazione dell'uso alternativo del diritto (molto in voga soprattutto nella sinistra giuridica di formazione civilista, con l'ossimoro della critica dogmatica alla dogmatica giuridica), ma pubblica articoli e seleziona giurisprudenza commentata per dare la linea interpretativa ufficiale alla battaglia condotta dagli avvocati vicini alla CGIL nei tribunali italiani a difesa di lavoratori e sindacalisti.

In questo doppio binario formativo di M.D., l'approccio civilistico dogmatico di alto profilo e l'impegno redazionale da "giurista militante", con la frequentazione quotidiana della giurisprudenza pratica, confluiscono e si amalgamano nel profilo intellettuale; ne segnano un tratto peculiare anche nello sviluppo della personalità futura, nel periodo della maturazione sino all'impegno, da riformista, nelle istituzioni, durante il quale, non a caso, occupandosi di pubblica amministrazione e di grandi riforme del diritto sindacale, affina le sue generali competenze giusamministrativistiche (anche in ragione del suo personale rapporto con Andrea Orsi Battaglini e con la scuola fiorentina e del dialogo a distanza con Massimo Severo Giannini) e di diritto costituzionale (cfr. gli studi sull'art. 39 della Costituzione e sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali).

D'Antona va in cattedra nel 1980, molto giovane, a soli 33 anni, e viene nominato professore straordinario a Catania — dove Scognamiglio aveva insegnato — chiamato dall'allora preside Giuseppe Auletta.

Il "viaggio" a Catania fu per lui importante anche per ragioni personali: esistenzialmente, più che di un passaggio si trattò di un ritorno (riscopre le sue radici culturali e caratteriali siciliane) e questo spiega, anche, il suo particolare impegno nel fondare e radicare una scuola e il suo rapporto costante, sino al termine della sua vita, che intrattenne con quell'ateneo (si rinvia a B. CARUSO, *Per Massimo: in memoria, intervento alla cerimonia di commemorazione alla Università la Sapienza il 24 maggio 1999*, in *Diritto del Mercato del Lavoro.*, 1999, 2, p. 227 ss.).

In seguito, nel 1986, si trasferisce Napoli, e poi, infine, a Roma "la Sapienza", ma non nella facoltà del suo maestro, giurisprudenza, bensì nella facoltà di scienze politiche.

La monografia che gli consente di andare in cattedra (*La reintegrazione nel posto di lavoro. Art. 18 dello statuto dei lavoratori*, Padova, Cedam, 1979) è una magistrale sintesi della iniziale doppia anima formativa alla quale si è accennato. Si occupa degli effetti del licenziamento illegittimo con taglio dogmatico ma con ampie e evidenti ricadute pratiche (prova a costruire una strategia giudiziaria realistica di effettività dell'ordine di reintegra che rischiava di essere vanificato dal principio/dogma di origine romanistica *nemo ad factum precise cogi potest*).

Il tema del licenziamento e della reintegra è un leit motiv costante del suo impegno scientifico. Vi ritorna in quattordici scritti collocati nell'arco temporale compreso tra il 1973 e il 1994 (*Opere*, vol. 3 parte I; Milano, Giuffrè, 2000). L'ultima pubblicazione è *Tutela reale del posto di lavoro*, voce scritta e più volte rimaneggiata in un intervallo relativamente lungo, apparsa nel 1994 nell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXI. Essa costituisce una summa sistematica, a uso appunto di un'enciclopedia, di quanto M.D. aveva elaborato, soprattutto a partire dal 1979 e fino alla prima metà degli anni '90, sul tema a lui più caro e più sondato relativamente all'art. 18: una sistemazione concettuale del meccanismo della stabilità reale, intesa come peculiare tutela apprestata nell'ordinamento italiano per sancire il ripristino, il più integrale possibile, alla luce dei principi generali anche costituzionali (l'art. 4 Cost.), della posizione giuridica del cittadino lesa dall'uso arbitrario del potere di

impresa, concretizzatosi in un atto di recesso illegittimo.

Durante la fase del suo impegno istituzionale con il ministro Bassolino e il governo D'Alema, poco prima della sua morte, non esclude, tuttavia, la possibilità di una riforma dell'art. 18 con riguardo a una modularizzazione della tutela apprestata (neutralizzazione dell'obbligo di reintegra per i nuovi assunti) in funzione di incentivo all'occupazione, soprattutto nelle piccole imprese e nel meridione. Non ebbe mai il tempo di dare organicità a tale proposta. Non provo neppure a immaginare quale avrebbe potuto essere la sua posizione nei confronti delle riforme dell'art. 18 sopravvenute.

Se volessi però azzardare, direi che, se avesse mantenuto un ruolo organico nella CGIL, non avrebbe certamente potuto dissociarsi dalla posizione aprioristicamente critica di ogni ipotesi di riforma che la Confederazione mantiene tutt'ora. Se dovessi, invece, valutare conoscendo profondamente la persona, l'intellettuale, l'amico, il maestro, e le sue aperture culturali e cognitive, potrei azzardare una posizione moderatamente aperta alla riforma dell'art. 18; come quella di un altro grande giuslavorista, recentemente scomparso, Riccardo Del Punta, che condivise da protagonista la prima riforma, la legge Fornero, e fu invece critico nei confronti della seconda, le tutele crescenti e il Jobs Act.

A parte il tema del licenziamento, l'orizzonte scientifico culturale di M.D. spazia a 360° gradi; e tuttavia non si tratta di eclettismo culturale occasionale e non controllato. L'organizzazione sistematica delle sue opere, pubblicate ad appena un anno dalla sua tragica scomparsa, dimostra invece una peculiare (per un giuslavorista) ampiezza culturale e di orizzonti, non scevra di sistematicità. L'opera curata da chi scrive e dall'attuale Presidente della Corte Costituzionale, Silvana Sciarra, con la collaborazione del suo ultimo, in ordine di tempo, allievo catanese, Antonio Lo Faro, è composta di 7 volumi, tematicamente organizzati (B. CARUSO, Silvana SCIARRA, a cura di, *Opere*, Milano, Giuffrè, 2000). L'ampiezza e la sistematicità della produzione scientifica in un lasso relativamente breve, dimostrano versatilità e facilità di scrittura e anche una visione a tutto campo della disciplina, in contrasto con la tendenza alla iperspecializzazione tematica che tendeva invece ad affermarsi come ineluttabile direzione di marcia della dottrina scientifica giuslavorista dopo la fase di riposizionamento anche teorico del sistema avvenuta soprattutto a cavallo tra gli anni '70 e gli anni '80 (si rinvia a P. ICHINO, a cura di, *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, Giuffrè, 2008).

M.D., da giurista eclettico qual era, sino alla fine non disdegna di utilizzare l'intera tastiera dei prodotti del giurista (dal saggio teorico e di attualità, alla nota a sentenza, alla recensione, al commento legislativo, all'articolo — in qualità di esperto — sui grandi quotidiani di informazione, alla voce enciclopedica: vedili raccolti in *Opere* v. IV). L'ampiezza dei temi trattati e di alcuni particolari filoni è, infatti, disvelatrice della sua versatile biografia intellettuale e accompagna il personale percorso di vita oltre che le sue inclinazioni culturali. Per altro D'Antona è pionieristico nell'uso dell'informatica e dell'ITC applicati al diritto e contribuisce alla creazione, presso l'università di Catania, del portale LabourWeb (www.csdle.lex.unict.it), che, nel corso degli anni, diventa punto di riferimento della comunità, anche internazionale, dei giuslavoristi.

I saggi sul metodo (in particolare, *L'anomalia post positivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, 1990 ora in *Opere* v. I, p. 53 ss., che sollecita un intenso dibattito postumo, e il saggio *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità* apparso nel 1998 ad un anno dall'omicidio, ora in *Opere*, v. I, p. 249) dicono di

una sua costante attenzione al tema della trasformazione del diritto, e del diritto del lavoro nella globalizzazione e nella società post industriale, e del ruolo che la giurisprudenza teorica può e deve mantenere in costante dialogo con altri saperi. Si intravede un dialogo serrato con grandi storici del diritto e con teorici generali, oltre che con filosofi ed economisti. Non fu sfiorato dal tema delle capability e dalla teoria dello sviluppo umano di A. Sen e di M. Nussbaum ripresa e applicata, allo studio del diritto del lavoro, da chi scrive e dal compianto Riccardo Del Punta all'inizio del terzo millennio, quindi dopo la sua morte. E tuttavia, se gli avessero consentito di vivere, nell'humus umanistico e personalistico del suo pensiero quella teorica, fondata sull'individualismo etico, avrebbe certamente germogliato e prodotto lasciti di cui l'intera cultura giuridica si sarebbe giovata (B. CARUSO, *Massimo D'Antona e l'idea di soggetto nel diritto del lavoro*, in *Studium Iuris*, 3/2023, p. 290 ss.).

La frequentazione "culturale" del diritto del lavoro è il modus operandi che D'Antona sceglie per segnare la sua personale appartenenza al ceto accademico nel periodo di più intenso impegno istituzionale. Questa stessa chiave di lettura può adottarsi per comprendere la concettualizzazione del sistema giuslavoristico, cognitivamente aperto, come lavoro tipico e ineludibile del giurista accademico il quale mantiene saldi legami e radici dentro l'istituzione universitaria, i suoi luoghi fisici, ancorché in Italia logisticamente deficitari: un modo di legittimare anche con la pratica intellettuale, la funzione dell'università come istituzione di alto sapere, traendone osmoticamente legittimazione come ceto, pur senza escludere una impegnata attività, prima nell'ufficio studi di un grande sindacato (la CGIL di Cofferati), poi, dentro le istituzioni (come sottosegretario del ministro dei trasporti Caravale durante l'esperienza del governo Dini nel 1995 e come consulente dei ministri della funzione pubblica, Bassanini, I° governo Prodi nel 1996, e del lavoro, Bassolino, primo governo D'Alema nel 1998).

I saggi sull'Europa (ora in *Opere*, v. I) dicono dell'apertura di orizzonti, come in altra sede rilevato, al di là dei confini nazionali (B. CARUSO, *Massimo D'Antona: dieci anni dopo, ricordo pronunciato il giorno 22 maggio 2009, presso il Teatro Massimo V. Bellini di Catania in occasione del decimo anniversario della uccisione, nell'ambito del XVI Congresso nazionale di Diritto del lavoro*, ora in *Lavoro e Diritto*, 3, 2009, p. 323); D'Antona si confronta seriamente con "il nomos della terra d'Europa". Dopo il Trattato di Maastricht — che segna la prima e rilevante torsione sociale della CEE (l'Europa prima socialmente "frigida" come l'aveva definita Federico Mancini) — si occupa, e da allora in poi con costanza, del tema della integrazione europea, della crisi dello stato nazione e della crisi della regolazione lavoristica nazionale di fronte alla globalizzazione. Egli percepisce, con lucidità, che lo studio del diritto del lavoro nella dimensione Europea costituisce insieme una esaltante esperienza culturale, scientifica e politica, cioè un modo per librare la mente su dimensioni ordinamentali sino ad allora inedite (B. CARUSO, *Massimo D'Antona*, cit.). Onde la consapevolezza, anche dichiarata in privato, ma plasticamente ravvisabile nei saggi dedicati, che l'approdo all'Europa avrebbe comportato rivisitazioni profonde non solo delle politiche del lavoro, ma dello stesso paradigma scientifico della disciplina. M.D. in tal modo partecipava dell'entusiasmo di Federico Mancini (prima avvocato generale e poi giudice della Corte di giustizia) manifestato in un'intervista a Pietro Ichino: "la cosa più affascinante che possa accadere ad un giurista è collaborare alla formazione di un ordinamento giuridico nuovo" (ora in *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., 475).

D'Antona, nello stesso periodo in cui scopre scientificamente l'Europa, è pienamente consapevole anche della centralità della questione dello Stato in

Italia. La visione europeista e integrazionista non gli impediscono, in quella fase, anche un confronto, particolarmente fecondo, con un tema fondamentale quale la riforma dello stato. Pur nella consapevolezza della crisi della stessa idea di sovranità statale, nel processo di globalizzazione economica e giuridica, Egli si dedica con grande impegno allo studio dei problemi della pubblica amministrazione, anche in funzione del processo di integrazione europea post Maastricht: non si può arrivare all'appuntamento con l'Europa senza avere i conti in ordine anche riguardo alla piena funzionalità delle istituzioni statuali; era l'intuizione alla base della prima privatizzazione del pubblico impiego alla quale D'Antona aderisce con piena consapevolezza.

Il rapporto con la pubblica amministrazione assorbì, dunque, l'impegno intellettuale e di law maker di M.D. nel periodo a cavallo della seconda privatizzazione del pubblico impiego (96/98); una fase che ebbe come esiti i decreti legislativi 15 marzo 1997, n. 59, e 31 marzo 1998, n. 80, modificativi del decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 alla cui stesura diede un decisivo e personale apporto (si rinvia a F. CARINCI, *Massimo D'Antona e la "contrattualizzazione" del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali.*, cit.).

Con l'incarico di direttore generale del ministero della Funzione pubblica — a capo del quale era il costituzionalista Franco Bassanini con il quale intrattenne un fruttuoso rapporto anche di tipo personale — partecipa della vicenda riformista forse più importante in Italia dopo quella della programmazione dei governi di centro sinistra negli anni '60: è impegnato nel primo governo Prodi insediatosi nel maggio del 1996.

La riforma della pubblica amministrazione ha come perno la contrattualizzazione del pubblico impiego: l'idea essenziale di D'Antona è che non si può procedere alle riforme organizzative degli apparati delle pubbliche amministrazioni (il decentramento amministrativo, poi confluito nella riforma costituzionale in senso regionalista del 2001, lo snellimento, l'efficienza, la trasparenza, la partecipazione degli utenti) senza la modifica dei criteri di gestione dei pubblici dipendenti e senza una, profonda e radicale, riforma della dirigenza pubblica: il problema dei rapporti tra il ceto politico e una burocrazia riqualificata, fortemente responsabilizzata, valutata e resa autonoma (con la separazione tra l'attività di indirizzo e coordinamento e l'attività di gestione) è al centro della sua riflessione teorica, della sua pratica riformista, ma anche della polemica a distanza sui grandi quotidiani di informazione con un autorevole giusamministrativista, Sabino Cassese (vedi *Opere v. V*). Cassese considerava, infatti, deleteri gli interventi di riforma del ciclo 96/98 in quanto avrebbero introdotto nella pubblica amministrazione italiana (storicamente ispirata al modello classico francese o weberiano) la pratica di derivazione americana dello spoils system, un modello del tutto spurio e anomalo. D'Antona contesta la tesi di Cassese e sostiene con forza l'originalità della soluzione italiana.

Di là del merito delle riforme attuate (si rinvia, per un'analisi retrospettiva di quella fase e del ruolo che vi giocò D'Antona, a B. CARUSO, *La storia interna della riforma del pubblico impiego: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* 2001, 6, p. 973) quel che rileva per la biografia del giurista è che il periodo di permanenza al ministero della funzione pubblica — e il suo impegno nella riforma del pubblico impiego — costituiscono probabilmente la sintesi più proficua della sua concezione del giurista come grande strutturista in grado di erigere solidi ponti tra l'elaborazione teorica e la pratica riformista nelle istituzioni.

D'Antona, contemporaneamente, presiede le commissioni di esperti che elaborano i testi sotto la sua maieutica regia; rappresenta il Ministro nella negoziazione legislativa con i partiti nelle commissioni parlamentari che per prassi devono approvare i decreti delegati; negozia direttamente il testo che viene fuori dalle commissioni con le grandi Confederazioni sindacali; conduce una delicatissima mediazione con l'alta burocrazia (direttori generali ministeriali, avvocati dello stato, capi di gabinetto, giudici del Consiglio di Stato) nettamente contraria alla riforma, anche per ragioni culturali e di preservazione di ceto: la riforma della fase '96/98 segna il passaggio definitivo del pubblico impiego dal dominio, anche giurisdizionale oltre che culturale, del diritto amministrativo a quello del diritto del lavoro generale.

Mentre opera a questo livello dà, in ogni caso, voce alle proprie idee in memorabili saggi che escono praticamente in contemporanea all'azione pratica che va conducendo, quasi a prevenire ma anche a contrastare le obiezioni, per suffragare, sul piano teorico, le soluzioni tecniche via via apprestate. Il tutto frutto di una tensione intellettuale indomita, mai prometeica, che si alimentava costantemente nella prassi e che rendeva il suo pensiero particolarmente lucido e accattivante.

Completata la riforma del pubblico impiego, quasi in contemporanea con la caduta del governo Prodi (ottobre 1998), D'Antona passa al ministero del lavoro (da consulente ministeriale era stato prima al ministero dei trasporti e poi al ministero della funzione pubblica, ma mai al ministero del lavoro). Dal ministro Bassolino riceve vari incarichi formali tra cui il coordinamento della commissione d'esperti che avrebbe dovuto formulare una proposta di modifica del protocollo Ciampi sulle relazioni sindacali; l'acclarata impossibilità di procedere alla riforma del sistema sindacale soltanto per vie di autoriforme dell'ordinamento sindacale, lo inducono a tentare la via della grande riforma legislativa del sistema. Si tratta del tema ancora aperto e impantanato oggi nell'asfittico dibattito del salario minimo per legge, della riforma della rappresentanza e della rappresentatività sindacale e del regime di efficacia dei contratti collettivi di diritto comune.

Lavora con grande lena a un disegno di legge parlamentare di riforma del sistema di rappresentanza sindacale e di contrattazione collettiva (sul modello di quello del '98 varato nel settore pubblico), ma a "costituzione invariata". Teorizza, in un saggio di ampio respiro, applicando lo stesso approccio utilizzato nella riforma del lavoro pubblico, la possibilità di una riforma sindacale pienamente conforme — nello spirito e nei principi (il metodo maggioritario proporzionale) se non nelle forme procedurali — all'art. 39 seconda parte della Cost. (si rinvia a B. CARUSO, *Nella bottega del maestro: «Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi»* (sapere, tecnica e intuizione nella costruzione di un saggio), in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, cit. e ora se vuoi B. CARUSO, *Massimo D'Antona e le nuove prospettive dell'art. 39 Cost.*, Working Papers Centre for the Study of European Labour Law. "Massimo D'Antona", IT - 445/2021). L'esito questa volta non è il medesimo della riforma del pubblico impiego; la sua stessa tragica morte per mano delle Br (la biografia termina al punto d'inizio) blocca definitivamente quel progetto e segna pure, in una atmosfera politica diventata plumbea, la chiusura di un ciclo di speranze riformiste.