

Gli scambi EJTN come nuova esperienza di comparazione giuridica: la formazione ed il reclutamento dei magistrati amministrativi in Germania

di GIUSEPPINA ADAMO

(Presidente di Sezione di TAR, componente del CPGA, partecipante a scambi EJTN in Germania, relatrice a convegni internazionali),

Visto che sono stata (forzosamente e inaspettatamente) chiamata in causa, con riferimento alla richiesta di esporre **come funziona il “modello tedesco”** vi rappresento qualche punto fondamentale. **In Germania il sistema di reclutamento dei magistrati amministrativi è ancora diverso** rispetto a quello italiano e francese.

In quel Paese l'attuale percorso formativo si snoda innanzi tutto in un **ciclo universitario, normalmente di circa nove semestri** (ma ogni Land ha una propria legge sulla formazione universitaria e ognuna delle quarantacinque facoltà giuridiche ha un proprio ordinamento) di carattere **prevalentemente teorico** (tranne che negli ultimi due semestri che dovrebbero essere maggiormente professionalizzanti), in cui **le lezioni frontali sono accompagnate da vari tipi di esercitazione** (per i quali gli studenti ricevono la relativa attestazione e valutazione attraverso gli *Übungsscheine*), prevalentemente destinati ad **apprendere la tecnica della soluzione di casi pratici**, e da un limitato numero di **attività seminariali**.

Il ciclo di studi **si conclude con il primo Staatsexamen**, che è regolamentato e gestito dal singolo Land, in collaborazione con l'università, e che quindi presenta alcune differenze, pur conservando un nucleo comune. In particolare si tratta di **prove scritte (Klausuren: da tre a sei, secondo il Land)**, ognuna della durata di cinque ore, nelle quali si chiede all'esaminando di **analizzare casi di diritto civile, penale e pubblico** più una **prova orale** di minor peso. Il primo *Staatsexamen* necessita di un'apposita preparazione di circa un anno, per la quale spesso i candidati si rivolgono ad **istituzioni private specializzate**. Per l'iscrizione alle prove è **richiesto anche un previo periodo trimestrale di applicazione** presso un tribunale, uno studio legale o una pubblica amministrazione. All'impegno della preparazione si accompagna **la difficoltà dell'esame** che non è superato, in media, nel trenta per cento dei casi, mentre **solo il quindici per cento dei candidati consegue un Prädiktatexamen**, ovvero voti soddisfacenti, fondamentali nel *curriculum* del giurista.

Alle carriere più prestigiose (magistratura, avvocatura, dirigenza pubblica e notariato) si accede però solo superando un'ulteriore (e ancora più difficile) tappa, che si sostanzia in un **periodo biennale di tirocinio (Referendariat) e in un esame finale (secondo Staatsexamen)**. Il referendariato rappresenta una forma particolare d'impiego temporaneo, regolarmente retribuito (seppure in misura modesta, intorno ai mille euro mensili nel settore pubblico): prevede **periodi obbligatori (Stationen) presso un tribunale civile, presso un tribunale penale, presso una pubblica amministrazione e presso uno studio legale**. Il **periodo di libera scelta** (anche presso un'ambasciata o presso l'ordine degli avvocati ovvero presso l'ufficio legale di un'impresa) si svolge **tra le prove scritte e quelle orali del secondo Staatsexamen**. Nell'ambito di tale preparazione, i tirocinanti per le professioni legali cosiddette regolamentate, sotto la supervisione di un giudice, possono trattare le domande di gratuito patrocinio, sentire le parti in un procedimento (non penale), assumere prove e tenere udienza. Agli stessi possono essere anche delegati atti dell'ufficio del pubblico ministero, sotto la sorveglianza di quest'ultimo.

Il secondo Staatsexamen si compone di regola di un numero di prove scritte che va da sette a undici nei vari *Länder*, nelle quali viene richiesta la redazione di atti ufficiali e di sentenze; segue **un esame orale incentrato sulla verifica della preparazione generale** nelle materie fondamentali e sulla discussione riguardante **un atto giuridico specifico**. Il risultato della prova orale ha un peso sul voto complessivo finale non superiore al 40%. All'esito si acquisisce il titolo di assessore, ovvero **l'abilitazione all'ufficio di giudice (Befähigung zum Richteramt)**, in base all'articolo 5 del DRiG (*Deutsches Richtergesetz*). Il soggetto è riconosciuto come **Einheitsjurist ovvero Volljurist**, cioè

giurista completo, a pieno titolo. Le concrete **possibilità d'impiego** dipendono essenzialmente dal voto conseguito in queste prove. I voti più alti nella scala (*sehr gut e gut*) sono ottenuti da non più del 2% dei candidati, mentre in generale i promossi raggiungono la quota dell'80%. Gli *Staatsexamen* possono sostenersi solo due volte.

Si tratta di quel **modello di concorso unico che Bassanini nel 1997 aveva pensato di introdurre** in Italia, ma la riforma è rimasta sulla carta. Quindi, per quanto riguarda il sistema vigente a tutt'oggi, va segnalata, come principale differenza, che, mentre da noi il reclutamento dei magistrati amministrativi avviene mediante un concorso esplicitamente di "secondo grado" (cioè per esservi ammessi occorre essere già magistrati ordinari o militari oppure avvocati o funzionari pubblici con anzianità di servizio di 5 anni, etc), **in Germania per tutte le carriere più prestigiose si tratta di un'unica procedura di selezione di "primo grado" anche se viene svolta in "due tappe" di formazione.** Possono partecipare cioè tutti coloro che hanno completato il percorso accademico di studi giuridici con il primo esame di Stato, integrato da un periodo biennale di tirocinio.

Nonostante l'estrema selettività della procedura di reclutamento, **la retribuzione del magistrato tedesco non è considerata particolarmente appetibile** in confronto ad altre possibilità, per cui **si registra una sorta di "crisi vocazionale"**, nel senso che viene spesso preferita la più remunerativa professione di avvocato.

Occorre rimarcare **una tendenza simile anche in Italia**, in particolare nel confronto con l'alternativa offerta dall'impiego come dirigenti nell'Amministrazione pubblica. Quest'ultima categoria professionale, a seguito della cd. **privatizzazione del pubblico impiego**, può beneficiare di strumenti contrattuali per adeguare la dinamica salariale che sono flessibili (contratto collettivo di lavoro), mentre le professioni che ancora costituiscono il **"pubblico impiego"** – magistrati, prefetti, diplomatici, forze armate – non possono ottenere miglioramenti del trattamento economico-giuridico al di fuori degli strumenti normativi a ciò previsti, con conseguente maggiore rigidità e lunghi tempi di adeguamento. Occorre perciò fare attenzione a **non trascurare l'aspetto economico**, e, più in generale, l'intero quadro normativo che attiene alle **garanzie dello status del giudice**, inclusa la disciplina delle condizioni di lavoro. Non solo la classe dei magistrati non può essere ritenuta una "categoria privilegiata", ma **rischia di subire un trattamento giuridico-economico deteriore rispetto ad altre professionalità**, in particolare nell'ambito del pubblico impiego (si pensi alle varie voci integrative, *fringe benefits* e varie indennità previste per i dirigenti). Nella giustizia amministrativa l'attenzione è stata posta soprattutto su alcune attività esterne (quali gli **incarichi extragiudiziari**), ma è mancata una "visione" che agevolasse i giovani, dato che le dinamiche retributive sono rimaste "tarate" a quelle del secolo scorso, decurtate da alcune importanti voci (si pensi alla soppressione della **"indennità di missione"**, ovvero alla retribuzione aggiuntiva in caso di lavoro fuori dalla sede, all'**eliminazione della "causa di servizio" e dell'equo indennizzo**, cioè l'indennità per il trauma o la malattia professionale contratta a seguito dell'attività lavorativa, nonché della **"pensione privilegiata"**, prevista, appunto, per chi versa in tale situazione).

