

Giustizia amministrativa e “federalismo”*

Vincenzo Cerulli Irelli

1. La nostra Costituzione, com'è noto, nel testo modificato dalla riforma del 2001, prevede la “giustizia amministrativa” tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, 2° co., lett. l)), distinguendo perciò questa nozione da quella di “giurisdizione e norme processuali”, come nozione a contenuto generale, che la stessa norma contempla nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La nozione compare negli stessi termini all'art. 125, e prevede l'istituzione, com'è noto, di “organi di giustizia amministrativa di primo grado”, in ogni Regione, istituzione cui provvede la legge n. 1034 del 1971, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali (TAR), organi perciò, per definizione costituzionale, di “giustizia amministrativa”.

La nozione appare corrispondente a quella usata nel testo originario della Costituzione, a proposito del Consiglio di Stato, come organo “di tutela della giustizia nell'amministrazione” (art. 100, 1° co.), oltre che, “di consulenza giuridico-amministrativa”; da intendere, segnatamente del Governo, di cui l'organo, come la Corte dei conti, è definito “ausiliario”.

Non è necessario ricordare, perché è a tutti noto, l'origine del Consiglio di Stato, in Italia come in Francia, come organo di consulenza del Governo (anzi, dell'Esecutivo, prima del Re, e successivamente con la trasformazione in senso parlamentare della forma di governo, del Governo in quanto tale). Successivamente, il Consiglio di Stato nell'ambito del sistema del contenzioso amministrativo, acquista via via funzioni giurisdizionali, che in Francia si

* Relazione al Convegno *Funzione consultiva e giudici laici per il T.A.R. della Valle d'Aosta : un rilancio della specialità regionale*, Saint-Vincent, 15 gennaio 2010.

consolidano con la legge del 1872 e da noi, dopo la frattura prodotta dalla legge del 1865, si consolidano con la legge del 1889 e successivamente del 1907.

Resta il fatto, tipico dei nostri due sistemi, italiano e francese, che li differenzia in Europa da quelli della tradizione tedesca (cui si è allineata la Spagna) che il massimo organo della giurisdizione amministrativa (cioè il Consiglio di Stato) è anche organo adibito ad altre funzioni di carattere formalmente e sostanzialmente amministrative (come peraltro la Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo); tuttavia dotate di caratteri del tutto particolari rispetto alle altre funzioni amministrative. Caratteri dovuti fondamentalmente alla natura dell'organo, magistratuale appunto, dotato delle garanzie di indipendenza dal Governo e in genere dal potere politico, del tutto equiparate a quelle proprie della magistratura ordinaria.

“Giustizia amministrativa” è nozione dunque più ampia di “giurisdizione amministrativa”; e tuttavia la comprende, essendo comprese in essa le altre funzioni proprie del Consiglio di Stato nella sua tradizione storica e nel suo attuale assetto, e cioè non solo quelle intese ad assicurare la tutela (giurisdizionale e giustiziale) delle situazioni soggettive protette nei confronti delle pubbliche Amministrazioni, ma anche quelle intese ad assicurare la legalità (imparzialità) e in certa misura anche il buon andamento (art. 97) dell'amministrazione nel suo complesso e nelle singole sue manifestazioni.

Secondo un illustre Autore, l'espressione “giustizia amministrativa” (polisensa) indica “il complesso di mezzi che un ordinamento giuridico appresta per assicurare la conformità dell'azione amministrativa alle leggi e, in certi casi, ai principi dell'opportunità e della ragionevolezza” (*Nigro*)

Tra queste funzioni emerge quella consultiva sugli atti del Governo e segnatamente sugli atti normativi (circa i quali è istituita apposita Sezione consultiva, ai sensi della legge n. 127/97, mentre la funzione consultiva esercitata a proposito dei ricorsi al Presidente della Repubblica è piuttosto da ascrivere a quelle di carattere giustiziale). Con l'esercizio di tutte le funzioni, sia quelle giurisdizionali che quelle giustiziali e di consulenza sugli atti del Governo, e segnatamente sugli atti normativi, il Consiglio di Stato opera (come la Corte dei

conti, che a sua volta accomuna funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo), secondo la dizione in uso, al servizio dell'ordinamento, cioè in applicazione esclusiva della Costituzione e delle leggi, senza alcun coinvolgimento negli interessi di parte, ivi compresi quelli propri del Governo come organo politico (di fronte al quale, al Consiglio di Stato in quanto tale, e ai suoi "componenti", è assicurata dalla legge "l'indipendenza": art. 100, ult. co.).

2. La seconda premessa al nostro tema, è data dal rilievo della riforma costituzionale del 2001, che completando in forma più avanzata il disegno costituzionale della Repubblica italiana come sistema di governo fondato sul pluralismo istituzionale, attraverso una serie di centri del governo territoriale dotati di autonomia costituzionalmente garantita (art. 114 ss.), ha avviato il nostro ordinamento verso il federalismo (processo questo che attraverso la recente legge n. 42/09 sul c.d. federalismo fiscale di attuazione dell'art. 119, ha acquistato più specifici connotati che sono in corso di perfezionamento).

Questo sistema di governo, fortemente autonomistico, è fondato sul principio di sussidiarietà, che impone la dislocazione delle funzioni di governo a livello più prossimo ai bacini di utenza, cioè ai cittadini, alle collettività, che delle funzioni di governo sono destinatarie, restando ai livelli di governo superiori (lo Stato nei confronti della Regione, la Regione nei confronti dei Comuni, e così via) un ruolo sussidiario, appunto. Ruolo che consiste, pur nel rispetto dei principi di attribuzione e di competenza, nel far fronte con i propri apparati organizzativi, alle attività che i livelli di governo inferiori non sono in grado di adempiere. E questo anche in virtù del principio di adeguatezza (previsto anche dall'art. 118) che impone di correlare tipi e dimensioni delle funzioni attribuite ai diversi enti, alle loro capacità organizzative e funzionali.

Questa impostazione del nostro sistema di governo, che ormai, ripeto, si va perfezionando e completando, investe tutte le funzioni, certamente quelle di carattere amministrativo, ma anche quelle di carattere giurisdizionale. Non a caso, l'art. 125 è stato attuato attraverso l'istituzione di Tribunali amministrativi

regionali e sul versante della Corte dei conti da tempo sono in funzione le Sezioni regionali, titolari sia di funzioni giurisdizionali sia di funzioni di controllo.

In proposito, si deve anche tenere presente, come dato di fatto non trascurabile, che la stessa riforma costituzionale del 2001, sulla base di valutazioni di carattere politico che qui non è il caso di ripercorrere, provvede alla soppressione del sistema dei controlli sugli atti amministrativi, sia regionali che locali, precedentemente regolato dagli artt. 125, 1° co., e 130 della Costituzione e dalle rispettive leggi attuative, che attribuivano rispettivamente ad un organo decentrato dello Stato e a organi decentrati delle Regioni la funzione del controllo.

Mentre, d'altra parte, il controllo di legittimità affidato alla Corte dei conti resta circoscritto agli atti dello Stato sulla base della l. n. 19/94. E su Regioni ed enti locali, il controllo della Corte ha carattere, come si dice, collaborativo, e ha ad oggetto la gestione degli enti (c.d. controllo di gestione), segnatamente sul versante finanziario (con maggiore incisività a seguito della riforma introdotta dalla legge finanziaria 2006: l. 266/05, art. 1, co. 166 ss.). Ciò comporta che la gran parte dell'attività amministrativa, e ciò che più rileva di quella normativa e di amministrazione generale, degli enti locali, nonché delle Regioni, resta priva di controlli di legittimità, e al di là della materia dei controlli resta priva di adeguati supporti che ne assicurino la legittimità. Possiamo dire, con una piccola forzatura, che essa si svolge "senza rete".

Ciò espone gli amministratori, i dirigenti e i funzionari degli enti locali e anche delle Regioni, a notevoli rischi sul piano della responsabilità, come peraltro dimostra il rilevante contenzioso davanti al giudice penale e davanti alla Corte dei conti a carico di questi soggetti; ed espone gli atti amministrativi regionali e locali a un fortissimo contenzioso amministrativo, che nella gran parte dei casi sfocia nell'annullamento degli atti stessi. E non si può trascurare l'altro rilevante fenomeno (anch'esso in qualche modo imputabile alla riforma del 2001, che ha soppresso il visto governativo sulle leggi regionali) del rilevante contenzioso costituzionale sulle leggi regionali promosso dal Governo.

Insomma, l'assenza di valutazioni e di vagli preventivi in punto di legittimità sugli atti giuridici di Regioni ed enti locali (dalle leggi ai regolamenti,

agli atti amministrativi generali fino agli atti puntuali) che deriva da una scelta del legislatore costituente nella prospettiva del pluralismo istituzionale e dell'autonomia dei governi territoriali, necessita di alcuni correttivi per non dare luogo a conseguenze negative ai fini dell'efficienza complessiva del sistema.

L'attuazione di un sistema di governo fortemente decentrato (e orientato ad una prospettiva federalistica) necessita della previsione di forti elementi di unità che assicurino la tenuta complessiva dell'ordinamento (che resta unitario, nel contesto dell'Unione europea).

3. In questa prospettiva, si pone il problema di rimettere mano agli strumenti di garanzia della legittimità dell'azione amministrativa a carattere preventivo, il cui carico pesa oggi interamente ed esclusivamente (con rilevanti costi sociali) sulla giurisdizione (TAR, Corte dei conti, giurisd. penale) Si tratta di una problematica che investe il sistema dei controlli e quindi il nuovo ordinamento della Corte dei conti, ma investe altresì la funzione consultiva (ovviamente, si tratta della funzione consultiva in capo ad organi indipendenti e "neutrali", chè altrimenti sarebbe consulenza di parte!); strumenti altrettanto indispensabili ad assicurare l'unità dell'ordinamento. La funzione consultiva è tradizionalmente affidata al Consiglio di Stato (sull'attività amministrativa del Governo, e segnatamente sull'attività normativa); ma non è estesa agli organi di giustizia amministrativa di primo grado, cioè ai TAR, che in quanto tali (e come tali previsti dall'art. 125), appaiono tuttavia accomunati al Consiglio di Stato nel medesimo assetto funzionale.

E' noto che i TAR sono stati istituiti nel 1971 come organi deputati esclusivamente all'esercizio della funzione giurisdizionale. Il particolare modello del Consiglio di Stato, proprio della tradizione francese da noi recepita dall'art. 100 Cost., come organo deputato allo stesso tempo all'esercizio di funzioni giurisdizionali e di funzioni consultive, non si è ritenuto di estenderlo agli organi della giustizia amministrativa periferica.

Sul punto, occorre tenere presente l'importante dato comparatistico rappresentato nel sistema francese (cui il nostro è sostanzialmente allineato), nel

quale sia il Consiglio di Stato, sia i Tribunali amministrativi, e anche le Corti amministrative d'appello successivamente costituite, esercitano funzioni giurisdizionali e funzioni consultive, senza distinzione cioè tra l'organo centrale e gli organi periferici della giustizia amministrativa (cod. just. adm. L. 212/1.). Si tratta di un sistema differenziato con il nostro da quelli della tradizione tedesca, nei quali il giudice amministrativo è esclusivamente un giudice, deputato cioè esclusivamente all'esercizio della funzione giurisdizionale, differenziato sul piano dell'organizzazione da quello ordinario ma ad esso del tutto equiparato sul piano funzionale. Ma nel sistema italiano, la particolarità data dalla duplicità delle funzioni è limitata al Consiglio di Stato e non si estende ai TAR.

Si pone perciò l'esigenza di esaminare la possibilità, l'utilità nonché la praticabilità costituzionale, dell'attribuzione di funzioni consultive anche ai TAR, istituendo presso di essi apposite Sezioni distinte da quelle giurisdizionali (come avviene nell'ambito del Consiglio di Stato).

Suo punto, è da tenere presente, anzitutto, il dato, peraltro assai noto, che la compresenza in capo allo stesso organo di giustizia amministrativa di funzioni giurisdizionali e di funzioni consultive, in quanto tali, salvo a valutarne le conseguenti e necessarie misure organizzative, è da ritenere non sollevi problemi di costituzionalità, anche sulla base di quanto s'è detto circa la nozione di giustizia amministrativa recepita in Costituzione; e allo stesso modo, non sembra trovare ostacoli nel diritto convenzionale europeo, come ancora recentemente affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU, 6.5.2003, *Kleyn*; 6.11.2006, *Sacilor*, sentenza quest'ultima, con oggetto il sistema francese di giustizia amministrativa, del tutto simile al nostro). Ovviamente, resta aperto il problema di stabilire caso per caso se non si siano verificati fattori di commistione tra le due attività, tali da mettere in forse l'imparzialità dell'organo giudicante.

Appare dunque che sul piano costituzionale nulla osta acchè anche agli organi di giustizia amministrativa periferici siano conferite funzioni consultive da esercitare attraverso Sezioni separate, assicurando che nella composizione dei collegi giudicanti non possano in alcun caso partecipare magistrati che in sede consultiva abbiano conosciuto dei medesimi affari.

Mentre, per altro verso, l'inserimento nelle funzioni dei TAR di quella consultiva, risulta essere strumento assai utile a Regioni ed enti locali che nella loro attività amministrativa e segnatamente in quella normativa possono utilizzare l'apporto di un organo altamente qualificato del quale è assicurata l'imparzialità e l'indipendenza da influenze esterne, che esercita le funzioni richieste, com'è ovvio, gratuitamente, e il cui intervento può mettere al riparo in certi limiti l'attività amministrativa degli enti del governo territoriale, dai rischi di illegittimità, cui facevo riferimento. Quindi può servire anche ad un "raffreddamento" del contenzioso.

4. Si pone il problema di stabilire quale sia la fonte competente circa l'istituzione delle Sezioni consultive e quale possa essere precisamente l'oggetto delle rispettive attribuzioni.

Per quanto riguarda la fonte, occorre distinguere tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale. All'istituzione di Sezioni consultive nei TAR operanti nelle Regioni ordinarie, non c'è dubbio che possa esclusivamente provvedere la legge statale. Ciò in virtù della specifica riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della nostra materia, ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. l).

Nell'ambito delle Regioni speciali, potrebbe essere aperta la via, sicuramente più agevole e in qualche misura più forte, dei decreti legislativi recanti norme di attuazione dei rispettivi Statuti da essi espressamente previsti come fonte legislativa deputata all'attuazione e all'integrazione della disciplina statutaria (Corte cost., 20/56, 237/83, 212/84, 37/98, 213/98; v. anche legge n. 131/03, art. 11).

Su quest'ultimo punto, occorre una specifica riflessione, perché, com'è noto, soltanto due degli Statuti speciali, quello siciliano e quello del Trentino Alto Adige, prevedono l'organo di giustizia amministrativa nell'ambito della Regione (Stat. Sicilia, art. 23; Stat. Trentino Alto Adige, art. 90 ss.) e queste norme statutarie sono state effettivamente attuate con decreti legislativi recanti norme di attuazione (d.l.vo n. 373/03; d.l.vo n. 426/84). Ma invero, solo lo Statuto siciliano prevede espressamente che il Consiglio di Stato nella Regione esercita funzioni

giurisdizionali e consultive; mentre nulla dispone a proposito dell'organo di giustizia amministrativa di primo grado (che in Sicilia fu previsto contestualmente agli atti TAR). Lo Statuto del Trentino si limita alla previsione dell'organo senza alcuna indicazione delle funzioni ad esso attribuite (si parla di "Tribunale regionale di giustizia amministrativa"). Mentre gli altri Statuti tacciono in proposito.

Si pone perciò il problema se con decreti legislativi recanti norme di attuazione (fonte di rango primario, secondo alcuni, subcostituzionali) si possano dettare norme che non siano diretta e immediata attuazione di specifiche norme statutarie. Sul punto, si deve tenere presente che secondo la giurisprudenza costituzionale e la principale dottrina, questi decreti legislativi del tutto particolari - per il procedimento, a partecipazione mista Stato-regioni, attraverso le Commissioni paritetiche, per la forza delle relative disposizioni "dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie" nelle materie disciplinate (Corte cost., n. 206/75, 237/83, etc.), per la riserva di competenza ad esse attribuita (Corte cost., 341/01) - operano in uno spazio normativo non strettamente circoscritto alla mera attuazione dello Statuto, avendo una funzione anche integrativa o *praeter statutum* (Corte cost., n. 212/84) purché sempre intesa all'attuazione del disegno dell'autonomia regionale come configurato dalla normativa costituzionale (Statuto speciale e norme costituzionali). E' perciò da ritenere che la disciplina (ovviamente integrativa) degli organi di giustizia amministrativa di primo grado previsti dall'art. 125 Cost. (norma che sicuramente si estende a tutte le Regioni) possa essere adottata mediante i decreti legislativi in oggetto, come disciplina che integra il disegno dell'autonomia regionale nelle diverse Regioni (come avvenuto per la Sicilia e il Trentino Alto Adige) e che trova in Costituzione una specifica previsione. Si tenga presente che la Corte cost., n. 212/84, escluse che in Sardegna si potesse istituire una Sezione regionale della Corte dei conti, considerando che l'art. 125, Cost., "non concerne sicuramente la Corte dei conti". La norma, viceversa, concerne i TAR, circa i quali, perciò, non sussiste detta preclusione.

Quanto ai contenuti, è da ritenere che la legge statale possa prevedere pareri obbligatori di competenza della Sezione consultiva del TAR, in ordine a

determinati atti dell'amministrazione periferica dello Stato (della stessa natura di quelli previsti in capo al Consiglio di Stato) nonché degli enti locali, la cui disciplina, per quanto riguarda l'esercizio delle loro funzioni fondamentali, è di competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, 2° co., lett. *p*), e tenendo conto della riserva di cui all'art. 117, 6° co.. Segnatamente, è da ritenere che la legge statale istitutiva delle Sezioni consultive possa prevedere pareri obbligatori sugli atti normativi degli enti locali (Statuti e regolamenti), che presentano ovviamente un maggior rilievo in ordine ai requisiti di legittimità.

Per il resto, l'attività consultiva, per sua propria natura, si esprime attraverso pareri facoltativi, che gli enti possono chiedere in base alle loro esigenze operative; d'altra parte, resta fermo che tutti i pareri di cui si tratta, siano non vincolanti come per regola.

Per quanto riguarda gli atti delle Regioni, appare pacifico che possa essere solo la legge regionale a stabilire quali di detti atti siano sottoposti al parere obbligatorio della Sezione consultiva del TAR, fermo restando altrimenti il carattere facoltativo della funzione consultiva cui la Regione può attingere a proposito di tutti gli atti, segnatamente di quelli a carattere normativo, e anche delle stesse leggi regionali, sulla base delle proprie esigenze.

Tra le attribuzioni che la legge regionale potrà conferire alla Sezione consultiva del TAR, potrebbe essere compresa quella di esprimere pareri sul ricorso straordinario al presidente della Regione contro atti amministrativi regionali e locali, nel caso in cui questo strumento giustiziale venisse previsto nell'ambito dell'ordinamento regionale. E' evidente che tale strumento, se conserva un carattere meramente amministrativo, cioè non incide sull'esercizio della tutela giurisdizionale può essere autonomamente previsto dalle singole leggi regionali; mentre per acquistare carattere propriamente giustiziale e incidere nell'esercizio della tutela giurisdizionale secondo il modello del ricorso straordinario al presidente della Repubblica, sarà necessaria una espressa previsione della legge statale, che autorizzi le singole Regioni a prevedere lo strumento nell'ambito del loro ordinamento.

5. Il secondo problema al nostro esame riguarda l'introduzione nell'ambito dei TAR, di componenti nominati su designazione delle Regioni, come previsto nell'ordinamento siciliano e in quello del Trentino Alto Adige, sulla base di norme statutarie attuate con i decreti legislativi sopra citati.

Sul punto, si deve anzitutto tener conto che, analogamente a quanto s'è detto a proposito delle funzioni consultive, non si rinvengono nell'ordinamento costituzionale e nella normativa convenzionale sovraordinata, preclusioni acché membri di nomina esterna possano essere inseriti nell'ambito degli organi di giustizia amministrativa. La questione, com'è noto, si è posta per i membri di nomina governativa del Consiglio di Stato ed è stata risolta dalla Corte costituzionale nel senso della compatibilità con la normativa costituzionale di un particolare statuto dei consiglieri di Stato, differenziato rispetto a quello dei magistrati ordinari, nonché della provenienza di alcuni membri del Consiglio di Stato da nomina governativa anziché da selezione per concorso, purchè siano garantiti requisiti specifici per le nomine e sia assicurato ai consiglieri nominati uno *status* tale da garantirne l'indipendenza propria del magistrato (Corte cost., n. 177/73, n. 1/78; legge n. 186/82).

D'altro canto, la Corte europea dei diritti dell'uomo con la medesima sentenza sopra citata relativa all'ordinamento del Consiglio di Stato francese (9.11.2006, *Sacilor*) si è orientata a sua volta, conformemente a questa impostazione, disconoscendo preclusioni di principio alla presenza di membri di nomina esterna nell'ambito del Consiglio di Stato francese, salvo garantirne sufficientemente l'indipendenza. Si deve ancora tenere presente che nel nostro ordinamento analogo regime è previsto per la Corte dei conti; e la legge n. 131/04, c.d. La Loggia, ha previsto nell'ambito delle Sezioni regionali della Corte la presenza di membri designati dalle Regioni (art. 7, comma 8-*bis*, aggiunto dall'art. 11, l. n. 15/09, che rafforza lo *status* di magistrati di detti membri). E' da ritenere perciò che non sussistano impedimenti acché il legislatore ordinario preveda la presenza nell'ambito dei TAR di membri designati dalla Regione, analogamente a quanto previsto per i consiglieri di Stato di nomina governativa. Ovviamente si tratta di un problema di opportunità politica, se inserire detti

membri (ciò che trova consensi e dissensi) che dovrà essere valutato nelle sedi competenti. Il precedente, appena citato, della Corte dei conti, non ha trovato, sinora, adeguato riscontro nell'esperienza applicativa.

Circa la questione della fonte, ritengo che si debba rispondere nello stesso senso che per l'istituzione di Sezioni consultive. Fonte competente in materia è sicuramente la legge dello Stato in virtù della medesima riserva di cui all'art. 117, 2° co., lett. l), analogamente a quanto già previsto con la citata norma della legge La Loggia per le Sezioni regionali della Corte dei conti. E analogamente a quanto detto sopra a proposito delle Sezioni consultive, si può ritenere che nell'ambito delle Regioni speciali si possa provvedere con norme di attuazione dei relativi Statuti all'introduzione di membri di designazione regionale nell'ambito di relativi Tribunali, come già disposto per gli organi di giustizia amministrativa rispettivamente della Sicilia e del Trentino Alto Adige.

In ogni caso, anche sulla base dei citati principi di rango costituzionale elaborati dalle Corti, ai fini della legittima introduzione di membri esterni occorre attenersi ad alcuni criteri ben precisi. La designazione regionale da parte dell'organo assembleare deve avvenire con deliberazione assunta a maggioranza qualificata; e successivamente il procedimento deve articolarsi attraverso il parere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (parere che è da ritenere vincolante), la deliberazione del Consiglio dei ministri e la nomina mediante decreto del Presidente della Repubblica. Debbono altresì essere previsti dalla legge specifici requisiti di professionalità dei nominati analogamente a quanto previsto per i consiglieri di Stato (l. 186/82, cit.).

I consiglieri di nomina esterna, debbono acquisire una volta nominati, analogamente a quanto previsto per i consiglieri di Stato, e per quelli della Corte dei conti di nomina governativa, lo *status* pieno di magistrati con tutto quel che comporta in ordine al trattamento economico, al regime delle responsabilità, ai procedimenti disciplinari, e così via, nell'ambito dell'ordinamento che fa capo al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa.

E' da ritenere altresì, al fine di garantire il requisito dell'indipendenza nell'ambito dello *status* di magistrato, che ai consiglieri di nomina esterna sia esteso il regime della durata del mandato fino al collocamento a riposo.

Una volta acquisito da parte di questi soggetti, lo *status* pieno di magistrati, essi saranno legittimati a partecipare a tutte le funzioni dell'organo (come avviene nel Consiglio di Stato), senza alcuna distinzione tra funzioni consultive e giurisdizionali. Una limitazione del loro ruolo all'esercizio delle sole funzioni consultive, non sarebbe accettabile, perché ne sminuirebbe lo *status* stesso, e d'altro canto, potrebbe essere intesa come una diversa considerazione da parte del legislatore della funzione consultiva (come quella che richiede minori garanzie di imparzialità) rispetto alla funzione giurisdizionale, viceversa accomunata, come s'è detto, nella nozione di "giustizia amministrativa".