

LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO

I testi fondamentali commentati con la dottrina
e annotati con la giurisprudenza

CODICE DELLA FAMIGLIA

a cura di
Michele Sesta

Tomo II



GIUFFRÈ EDITORE

Assistente sociale

BIBLIOGRAFIA

MARUCCO (a cura di), *Istituzioni e politiche sociali a Torino negli ultimi cinquant'anni*, Torino, 2004; LANZANI, *Commento alla l. 3 aprile 2001, n. 119, Disposizioni concernenti l'obbligo del segreto professionale per gli assistenti sociali*, GD, 2001, 19, 38; LATTANZI-LUPO, *Codice penale — Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, Milano, 2000, 842; ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale — Parte speciale*, I, Milano, 1999, 256; STIPE, voce *Assistente sociale*, EdD, I, Milano, 1997, 130; MUTTI, voce *Segreto professionale*, D PEN, XIII, Torino, 1997, 124; PORTIGLIATTI BARBOS, voce *Segreto professionale medico*, D PEN, XIII, Torino, 1997, 135; SARONI ADDARIO, voce *Assistente sociale*, D PUB, X, App., Torino, 1995, 735; CAVALLO (a cura di), *Ordinamento delle professioni di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale*, NLCC, 1994, 265; CAPOZZI, *Rapporti fra magistrato ed assistente sociale*, R POL, 1994, 825; PAOLOZZI-SARACINO, voce *Tutela processuale del segreto*, EGI, XXVIII, Roma, 1992; PISA, voce *Segreto (tutela penale del)*, EGI, Roma, XXVIII, 1992; VIGNA-DUBOLINO, voce *Segreto (reati)*, EdD, XLI, Milano, 1989, 1061; PETRONE, voce *Violazione dei segreti (Delitti contro l'inviolabilità dei segreti)*, NNDI — App. VII, Torino, 1987, 1143; SARONI ADDARIO, voce *Assistente sociale*, D PUB, I, Torino, 1987, 431; ALIBRANDI, *Considerazioni sulla violazione del segreto professionale nel campo del lavoro subordinato*, MGL, 1986, 428; ZOENA-PONE-MENSITIERI, *Considerazioni sul ruolo e sulle attività dell'Assistente Sociale negli interventi su « tossicomani »*, FN, 1981, III, 179; ROCCA, voce *Rivelazione del segreto professionale*, EF, VI, 1961; PETRONE, voce *Segreti (delitti contro l'inviolabilità dei)*, NNDI, XVI, Torino, 1969, 952; BERTI, *Del segreto professionale in genere e di quello medico in specie*, RP, 1964, 137.

Legge 23 marzo 1993, n. 84. — Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale.

1

Professione di assistente sociale. — 1. L'assistente sociale opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio in tutte le fasi dell'intervento per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio e può svolgere attività didattico-formative.
2. L'assistente sociale svolge compiti di gestione, concorre all'organizzazione e alla programmazione e può esercitare attività di coordinamento e di direzione dei servizi sociali.
3. La professione di assistente sociale può essere esercitata in forma autonoma o di rapporto di lavoro subordinato.
4. Nella collaborazione con l'autorità giudiziaria, l'attività dell'assistente sociale ha esclusivamente funzione tecnico-professionale.

2

Requisiti per l'esercizio della professione. — 1. Per esercitare la professione di assistente sociale è necessario essere in possesso del diploma universitario di cui all'articolo 2 della legge 19 novembre 1990, n. 341, aver conseguito l'abilitazione mediante l'esame di Stato ed essere iscritti all'albo professionale istituito ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.

2. Con i decreti del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 9 della legge 19 novembre 1990, n. 341, è definito l'ordinamento didattico del corso di diploma universitario di cui al comma 1.

3

Istituzione dell'albo e dell'ordine degli assistenti sociali. — 1. È istituito l'albo professionale degli assistenti sociali.

2. Gli iscritti all'albo costituiscono l'ordine degli assistenti sociali, articolato a livello regionale o interregionale. Gli oneri relativi all'istituzione e alla gestione dell'albo e dell'ordine sono a carico degli iscritti.

4

Norme regolamentari. — 1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e con il Ministro per gli affari sociali, sono adottate le norme relative all'iscrizione e alla cancellazione dall'albo di cui all'articolo 3. Con il medesimo decreto sono disciplinati l'istituzione delle sedi regionali o interregionali dell'ordine, l'istituzione del consiglio nazionale e i procedimenti elettorali.

5

Norme transitorie. — 1. Fino alla soppressione delle scuole dirette a fini speciali universitarie, di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 14, o fino alla trasformazione delle medesime in corsi di diploma universitario, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lett. a), della legge 19 novembre 1990, n. 341, l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 3 della presente legge è consentita a coloro che abbiano conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione ai sensi del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 14 del 1987, come da ultimo modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 1989, n. 280.

Legge 3 aprile 2001, n. 119. — Disposizioni concernenti l'obbligo del segreto professionale per gli assistenti sociali.

1

Obbligo del segreto professionale. — 1. Gli assistenti sociali iscritti all'albo professionale istituito con legge 23 marzo 1993, n. 84, hanno l'obbligo del segreto professionale su quanto hanno conosciuto per ragione della loro professione esercitata sia in regime di lavoro dipendente, pubblico o privato, sia in regime di lavoro autonomo libero-professionale.

2. Agli assistenti sociali di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 249 del codice di procedura civile e 200 del codice di procedura penale e si estendono le garanzie previste dall'articolo 103 del codice di procedura penale per il difensore.
3. Agli assistenti sociali si applicano, altresì, tutte le altre norme di legge in materia di segreto professionale, in quanto compatibili.

2

Entrata in vigore. — 1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328. — Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti.

(Omissis).

CAPO IV

PROFESSIONE DI ASSISTENTE SOCIALE

20

- Sezioni e titoli professionali.** — 1. Nell'albo professionale dell'ordine degli assistenti sociali sono istituite la sezione A e la sezione B.
2. Agli iscritti nella sezione A spetta il titolo professionale di assistente sociale specialista.
 3. Agli iscritti nella sezione B spetta il titolo professionale di assistente sociale.
 4. L'iscrizione all'albo professionale degli assistenti sociali è accompagnata, rispettivamente, dalle dizioni: « sezione degli assistenti sociali specialisti » e « sezione degli assistenti sociali ».

21

- Attività professionali.** — 1. Formano oggetto dell'attività professionale degli iscritti nella sezione A, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1, comma 2, restando immutate le riserve e attribuzioni già stabilite dalla vigente normativa, oltre alle attività indicate nel comma 2, le seguenti attività professionali:
- a) elaborazione e direzione di programmi nel campo delle politiche e dei servizi sociali;
 - b) pianificazione, organizzazione e gestione manageriale nel campo delle politiche e dei servizi sociali;
 - c) direzione di servizi che gestiscono interventi complessi nel campo delle politiche e dei servizi sociali;
 - d) analisi e valutazione della qualità degli interventi nei servizi e nelle politiche del servizio sociale;

e) supervisione dell'attività di tirocinio degli studenti dei corsi di laurea specialistica della classe 57/S — Programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali;

f) ricerca sociale e di servizio sociale;

g) attività didattico-formativa connessa alla programmazione e gestione delle politiche del servizio sociale.

2. Formano oggetto dell'attività professionale degli iscritti nella sezione B, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1, comma 2, restando immutate le riserve e attribuzioni già stabilite dalla vigente normativa, le seguenti attività:

a) attività, con autonomia tecnico-professionale e di giudizio, in tutte le fasi dell'intervento sociale per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio, anche promuovendo e gestendo la collaborazione con organizzazioni di volontariato e del terzo settore;

b) compiti di gestione, di collaborazione all'organizzazione e alla programmazione; coordinamento e direzione di interventi specifici nel campo delle politiche e dei servizi sociali;

c) attività di informazione e comunicazione nei servizi sociali e sui diritti degli utenti;

d) attività didattico formativa connessa al servizio sociale e supervisione del tirocinio di studenti dei corsi di laurea della classe 6 — Scienze del servizio sociale;

e) attività di raccolta ed elaborazione di dati sociali e psicosociali ai fini di ricerca.

22

Esame di Stato per l'iscrizione nella sezione A e relative prove. — 1.

L'iscrizione nella sezione A è subordinata al superamento di apposito esame di Stato. Per l'ammissione all'esame di Stato è richiesto il possesso della laurea specialistica nella classe 57/S — Programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali.

2. L'esame di Stato è articolato nelle seguenti prove:

a) una prima prova scritta, sui seguenti argomenti: teoria e metodi di pianificazione, organizzazione e gestione dei servizi sociali; metodologie di ricerca nei servizi e nelle politiche sociali; metodologie di analisi valutativa e di supervisione di servizi e di politiche dell'assistenza sociale;

b) una seconda prova scritta applicativa, sui seguenti argomenti: analisi valutativa di un caso di programmazione e gestione di servizi sociali; discussione e formulazione di piani o programmi per il raggiungimento di obiettivi strategici definiti dalla commissione esaminatrice;

c) una prova orale sui seguenti argomenti: discussione dell'elaborato scritto; argomenti teorico-pratici relativi all'attività svolta durante il tirocinio; legislazione e deontologia professionale.

3. Agli esami di Stato di cui al comma 1 sono ammessi anche gli assistenti sociali non in possesso di laurea specialistica, iscritti all'albo, ai sensi della normativa previgente, da almeno 5 anni alla data di entrata in vigore del presente regolamento e che hanno svolto per almeno 5 anni le funzioni di cui all'articolo 20, comma 2.

23

Esami di Stato per l'iscrizione nella sezione B e relative prove. — 1. *L'iscrizione nella sezione B è subordinata al superamento di apposito esame di Stato. Per l'ammissione all'esame di Stato è richiesto il possesso della laurea nella classe 6 — Scienze del servizio sociale.*

2. *L'esame di Stato è articolato nelle seguenti prove:*

- a) *una prima prova scritta nelle seguenti materie o argomenti: aspetti teorici e applicativi delle discipline dell'area di servizio sociale; principi, fondamenti, metodi, tecniche professionali del servizio sociale, del rilevamento e trattamento di situazioni di disagio sociale;*
- b) *una seconda prova scritta nelle seguenti materie o argomenti: principi di politica sociale; principi e metodi di organizzazione e offerta di servizi sociali;*
- c) *una prova orale, sulle seguenti materie o argomenti: legislazione e deontologia professionale; discussione dell'elaborato scritto; esame critico dell'attività svolta durante il tirocinio professionale;*
- d) *una prova pratica nelle seguenti materie o argomenti: analisi, discussione e formulazione di proposte di soluzione di un caso prospettato dalla commissione nelle materie di cui alla lett. a).*

24

Norme finali e transitorie. — 1. *Gli attuali appartenenti all'ordine degli assistenti sociali sono iscritti nella sezione B dell'albo degli assistenti sociali.*

2. *Coloro i quali sono in possesso dell'abilitazione professionale alla data di entrata in vigore del presente regolamento possono iscriversi nella sezione B.*

3. *Coloro i quali conseguono l'abilitazione professionale all'esito di esami di Stato indetti prima della data di entrata in vigore del presente regolamento possono iscriversi nella sezione B.*

4. *Coloro i quali sono in possesso della laurea sperimentale in servizi sociali conseguita ai sensi della normativa previgente l'entrata in vigore del presente regolamento e coloro i quali alla data di entrata in vigore del presente regolamento hanno svolto per almeno cinque anni funzioni dirigenziali ricomprese tra quelle di cui all'articolo 20, comma 1, possono iscriversi nella sezione A.*

SOMMARIO: 1. L'attività dell'assistente sociale. — 2. La professione di assistente sociale. — 3. Il segreto professionale.

1 L'attività dell'assistente sociale. 1.1. Si mostra complesso il tentativo di fornire una descrizione dell'attività svolta dell'assistente sociale; complessità che deriva dalla corrispondente difficoltà di individuare in modo corretto le prestazioni che costituiscono l'oggetto dell'attività stessa. La molteplicità degli aspetti — economico, occupazionale, socializzante, nonché di attuazione di istituti giuridici, come la tutela, la curatela speciale, le adozioni, gli affidamenti, le separazioni o le libertà assistite (SARONI ADDARIO 1987, 436) — cui inerisce la domanda di bisogno, individuale o collettiva, determina un largo fronte di professionalità necessarie, che l'assistente sociale deve conoscere. Nel rapporto della Commissione Nazionale di studio per la definizione dei profili professionali e dei requisiti di formazione degli operatori sociali, si afferma che « l'assistente sociale è un operatore che, agendo secondo i principi ed i metodi specifici della professione, svolge la propria attività nell'ambito del sistema

*Prevenzione,
sostegno e
recupero
sociale*

organizzato delle risorse messe a disposizione dalla comunità, a favore di individui, gruppi e famiglie per prevenire e risolvere situazioni di bisogno; aiutando l'utenza nell'uso personale e sociale di tali risorse, organizzando e promuovendo prestazioni e servizi per una maggiore rispondenza degli stessi alle particolari situazioni di bisogno e alle esigenze di autonomia e responsabilità delle persone, valorizzando a questo scopo tutte le risorse della comunità » (MINISTERO DEGLI INTERNI, *Gli operatori sociali: urgenza di una normativa. Rapporto della Commissione Nazionale di studio per la definizione dei profili professionali e dei requisiti di formazione degli operatori sociali*, Roma, 1983; SARONI ADDARIO 1987, 431). Definizione ripresa successivamente dal d.P.R. 15 gen. 1987/14, relativo al riconoscimento del valore abilitante del diploma di assistente sociale rilasciato dalle scuole dirette a fini speciali universitarie (su cui RIZZO 1990, 56), il cui art. 2 riconduce alla professione di assistente sociale l'operare in favore di persone singole, gruppi e comunità, *per prevenire e risolvere situazioni di bisogno*. Il ruolo di « tramite » tra quanti versano in uno stato di bisogno e la soddisfazione del bisogno stesso (ZOENA-PONE-MENSITIERI 1981, 179; SARONI ADDARIO 1987, 435) è confermato dalla l. 23 mar. 1993/84, art. 1, il quale sottolinea come l'assistente sociale partecipi a tutte le fasi di intervento per *la prevenzione, il sostegno e il recupero* di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio. Il concetto di intervento a carattere anche preventivo è richiamato già nelle disposizioni a favore delle autonomie locali, ove la materia della beneficenza ed assistenza pubblica è intesa come comprensiva di « tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza, a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale » (d.P.R. 24 lug. 1977/616, art. 22; d.lg. 31 mar. 1998/112, art. 128, richiamato dalla l. 8 nov. 2000/328, art. 1; v. *sub* I Servizi sociali — Assistenza sociale), oppure, con definizione in positivo, delle attività che sono « destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della propria vita » (cfr. d.lg. 1998/112, cit., art. 128). In tutti i casi si tratta di attività atte a consentire **il mantenimento e/o il recupero**, attraverso **la rimozione od il superamento di uno stato di bisogno**, di una situazione **di benessere sociale**. Ove le prestazioni siano dirette a sopperire a situazioni difficoltà, le tipologie di intervento sono connesse ai differenti stadi dell'esistenza umana: minore età, anzianità, famiglia, invalidità; ove invece siano volte a fronteggiare uno stato di bisogno generico, le prestazioni si affermano come misure di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Anche in ambito socio-assistenziale, come molte altre forme di prestazioni di servizio agli utenti, le attività possono essere indifferentemente « a carattere pubblico o prestate da soggetti pubblici, ovvero private o prestate da soggetti privati » (cfr. FERRARI, *Art. 128*, REG, 1998, 892). L'assistente sociale è, al pari di altri professionisti intellettuali, un erogatore di prestazioni, sia direttamente nello svolgimento di **un'attività professionale autonoma**, sia

indirettamente in quanto **dipendente o lavoratore autonomo** presso un ente, pubblico o privato, assumendo rilevanza la distinzione ad altri fini (es. l'anzianità di servizio per le classi stipendiali è calcolata solo per servizi resi in un rapporto di impiego pubblico e non anche per quelli prestati in qualità di assistente sociale « a parcella »: TAR Trentino Alto Adige 20 giu. 1988/234, TAR, 1988, I, 2672). Le prestazioni di **servizio sociale** in senso tradizionale parrebbero non esaurire l'ambito di operatività dell'assistente sociale, il quale si trova ad operare altresì in settori paralleli, quali, in primo luogo, il **settore sanitario** ed il **settore carcerario e di amministrazione della giustizia** (per l'attività svolta in ambito sanitario e della giustizia: SARONI ADDARIO 1987, 436; CAPOZZI 1994, 825). L'attività svolta dall'assistente sociale si affianca in tali settori a medici, psicologi, magistrati, rispetto ai quali pare assumere carattere residuale (CAVALLO 1994, 268; STIPO 1997, 135), poiché è necessario procedere previamente all'individuazione delle prestazioni di prevenzione, sostegno e recupero delle persone da un punto di vista sanitario o psicologico, o rese in sede giurisdizionale (ad es. affidamento in prova ai servizi sociali, affidamento o adozione di minori, inabilitazione od interdizione), che non possono essere qualificate come attività proprie dell'assistente sociale. L'approccio « residuale » non pare tuttavia risolutivo della definizione, ma puramente descrittivo dell'ambito di attività dell'assistente sociale, poiché giunge, in negativo, a ritenere che « l'attività dell'operatore sociale si può definire come una funzione di prevenzione, sostegno e recupero *sociale*, anziché medico-sanitaria o psicologica » (CAVALLO 1994, 268), omettendo tuttavia di individuare, in positivo, cosa debba intendersi per attività di *servizio sociale* (v. voce *Assistenza sociale*). **1.2.** La legislazione che ha provveduto a definire l'ordinamento della professione (o che avrebbe dovuto provvedere in tal senso, laddove il *corpus* legislativo dato dalla l. 1993/84, cit., è apparso scarso e lacunoso: CAVALLO 1994, 265) afferma che l'assistente sociale svolge compiti di gestione, concorre all'organizzazione e alla programmazione e può esercitare attività di coordinamento e di direzione dei servizi sociali. Il riferimento a compiti di **gestione** è da ricondurre all'eroga-

Gestione

zione di prestazioni di servizio sociale, cioè di interventi di prevenzione, sostegno e recupero di situazioni di disagio, svolti sia direttamente, in forma autonoma, che in via mediata, come dipendente di un ente gestore (cfr. l. 1993/84, cit., art. 1, co. 3). I laureati nella classe 6-Scienze del servizio sociale debbono essere capaci di svolgere attività professionali in strutture, *pubbliche e private*, di servizio alla persona, nei servizi sociali e nelle *organizzazioni del terzo settore* (v. *infra sub* par. 2; l. 8 nov. 2000/328, art. 1, co. 5), poiché alla gestione ed all'offerta dei servizi sociali possono provvedere *soggetti pubblici nonché soggetti privati*, siano essi organizzazioni o singoli individui (cfr. l.r. Piemonte, 8 gen. 2004/1, il cui art. 27 pare confermare quanto evidenziato ove prevede il rilascio di autorizzazione non solo al « legale rappresentante della persona giuridica o della società », ma anche « alla persona fisica qualificata come titolare dell'attività »), che la stessa disciplina sottopone al rilascio di apposita **autorizzazione** dei comuni ed in conformità ai requisiti stabiliti dalle leggi regionali ai sensi dell'art. 117 Cost., così modificato secondo il nuovo Titolo V, nonché alla previa iscrizione all'Ordine professionale (v. *infra sub* par.

Autorizzazione

Organizza-
zione e
programma-
zione,
direzione

2). Non pare infatti che i due atti amministrativi abbiano lo stesso oggetto, riferendosi il primo (autorizzazione) alle strutture ed il secondo (iscrizione all'Ordine professionale) alle capacità soggettive del professionista. Più precisamente se il titolo professionale è funzionale alla verifica delle conoscenze e dell'idoneità soggettive acquisite da un singolo individuo, l'autorizzazione inerisce ad aspetti oggettivi connessi all'organizzazione e gestione di un servizio sociale, come quelli richiesti per le strutture residenziali o semi-residenziali. Certo non si può escludere che, a presupposto dell'autorizzazione, sia posta l'iscrizione all'Ordine professionale, ma addirittura che la stessa preveda, come obblighi o condizioni, che l'autorizzato si doti di una carta dei servizi, di un registro degli utenti del servizio, con l'indicazione di piani individualizzati di assistenza. Peraltro attualmente la gestione dei servizi presuppone l'inserimento del professionista nell'ambito di servizi locali organizzati da Aziende sanitarie locali, da enti locali, od ancora, ove si tratti di attività di collaborazione con l'Autorità giudiziaria, comporta spesso che gli assistenti sociali coinvolti siano dipendenti o collaborino con il Ministero della Giustizia (CAVALLO 1994, 268 ed, *ivi* richiamato, MASINI-SANICOLA, *Avviamento al servizio sociale*, Roma, 1989, 61).

1.3. Il concorso dell'assistente sociale all'**organizzazione** ed alla **programmazione** si pone quale attuazione del principio di partecipazione dei fornitori di servizi sociali alla definizione della rete del servizio, in un contesto nel quale si intende promuovere la collaborazione tra i soggetti, pubblici e privati, che si occupano della gestione, nonché consentire una corretta erogazione del servizio in rispondenza agli effettivi bisogni dei destinatari (cfr. d.P.C. 27 gen. 1994/43; l. 11 lug. 1995/273). L'istanza di partecipazione è un contributo offerto dall'assistente sociale, in un contesto nel quale la titolarità del potere di programmazione ed organizzazione del servizio è posta in capo al livello di governo più vicino al cittadino-utente (art. 118 Cost., co. 1), che per i servizi sociali si individua nel comune, salvo le prestazioni di settore riconducibili al Ministero della Giustizia o al sistema sanitario regionale, ove prevalgono come enti di riferimento lo Stato o le Regioni. Facoltativa è l'attività, che « l'assistente sociale può esercitare » (l. 1993/84, cit., art. 1, co. 2), di **coordinamento e di direzione del servizio**, che va rapportata al livello funzionale di appartenenza (CAVALLO 1994, 268) ed al titolo di studio posseduto (v. *infra sub* par. 2; sulla differenza tra *assistente sociale collaboratore* ed *operatore professionale collaboratore*: TAR Umbria 3 set. 1986/382, FA, 1987, 1509; sulla qualifica funzionale spettante all'*assistente sociale coordinatore*: CCost 10 apr. 2004/115, FI, 2003, I, 2899; CS Sez. III 23 nov. 1999/1147, CS, 2000, I, 1611; TAR Friuli Venezia Giulia 21 ott. 1988/633, TAR, 1988, I, 3772; CCost 21 lug. 1988/827, CS, 1988, II, 1396; TAR Veneto 1 apr. 1988/302, TAR, 1988, I, 1657; TAR Veneto ord. 23 apr. 1987, GC, 1987, II, 2, 1102), secondo quanto definito da apposito regolamento interministeriale avente ad oggetto l'individuazione delle figure professionali sociali e delle modalità di accesso alla dirigenza. Decreto che non consta essere stato adottato (cfr. l. 2000/328, art. 12, co. 5). I compiti di direzione e coordinamento possono essere svolti con « il colloquio, il rapporto interpersonale, la riunione ed il lavoro di gruppo, l'informazione, la ricerca sociale, la partecipazione ad assemblee, consigli, comitati,

commissioni » (SARONI ADDARIO 1987, 436) o con attività di informazione e comunicazione nei servizi sociali e sui diritti degli utenti (cfr. l. 2000/328, cit., art. 22: segretariato sociale, v. voce *Assistenza sociale*) oppure con attività didattico formativa, di raccolta ed elaborazione di dati psicosociali ai fini della ricerca (d.P.R. 5 giu. 2001/328, art. 21).

[2] La professione di assistente sociale. 2.1. La formazione dell'assistente sociale vede un'origine risalente: le scuole per gli assistenti sociali vengono istituite a partire dal secondo dopoguerra (per una descrizione delle iniziative sorte in merito: MARUCCO 2004, 7 e ss.; SARONI ADDARIO 1987, 433, ed, *ivi* richiamati: *Atti del Convegno per studi di Assistenza sociale — Tramezzo 16 settembre — 8 ottobre 1946*, Milano, 1947); l'attività formativa avviene dunque attraverso tre diversi tipi di scuole: private, regionali e c.d. « scuole dirette a fini speciali », inserite in talune Università (cfr. d.P.R. 10 mar. 1982/162). Nella specie i corsi di studio delle **scuole dirette a fini speciali** hanno una durata biennale o triennale e si concludono con il rilascio di un diploma, previo superamento dell'esame di Stato. Solo a seguito dell'emanazione del d.P.R. 5 gen. 1987/14 si attribuisce valore abilitante (peraltro esclusivo) al diploma di assistente sociale rilasciato da queste ultime (dettando al contempo una disciplina transitoria atta a consentire, ai fini dell'abilitazione, la convalida del titolo di studio ottenuto nella vigenza del precedente ordinamento: CS Sez. VI 11 feb. 2002/776, CS, 2002, I, 281; CS Sez. V 1 dic. 1999/2036, CS, 1999, I, 2086; in merito all'equipollenza del titolo di assistente sociale rilasciato dalle scuole universitarie a quello conseguito presso istituti privati in epoca anteriore al d.P.R. 1987/14, cit., ai fini del **riscatto** del periodo di durata dei corsi a **scopo previdenziale**: C Con Piemonte 20 mag. 1996, RCC, 1996, 3, 160; CC 28 sett. 1991/10171, A SOC, 1992, II, 18; CC 18 apr. 1995/4303, FI-Cd Rom, 1987-2004; in generale, sulla **riscattabilità** dei periodi corrispondenti alla durata **del corso di studi** per il conseguimento del diploma di assistente sociale *ex multis*: C Con Veneto 14 apr. 2004/349, RCC, 2004, 2, 263; C Con Lombardia 17 gen. 2000/23, RCC, 2000, 3, 163; C Con Trentino Alto Adige 29 nov. 1999/350, RCC, 2000, 2, 154; CCost 10 giu. 1993/275, FI, 1993, I, 2405; CCost 3 ott. 1990/426, FI, 1990, I, 2691; sulla **convalida** dei titoli rilasciati secondo l'ordinamento anteriore al d.P.R. 1987/14, cit., e la loro valutazione a fini concorsuali: CS Sez. VI 1 mar. 1996/288, CS, 1996, I, 442; TAR Sicilia 27 dic. 1995/2810, TAR, 1996, I, 731; CGAS 24 mag. 1995/156, FA, 1995, 1610). Con l'entrata in vigore della legge di riforma degli ordinamenti didattici universitari (l. 19 nov. 1990/341) si procede alla ridefinizione dei titoli di studio che possono essere rilasciati dalle Università; il diploma universitario compare così accanto al tradizionale diploma di laurea, cui si aggiunge il diploma di specializzazione, nonché il dottorato di ricerca. A seguito della novella tuttavia non si assiste all'assorbimento delle scuole dirette a fini speciali nell'ambito dei diplomi universitari, potendo queste continuare a sussistere sino a che, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati su proposta del ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, siano definiti ed aggiornati gli ordinamenti didattici dei corsi di diploma universitario (l. 1990/341, cit., art. 9). Solo ove le Università, a seguito dell'emanazione degli indicati decreti, non provvedano alla

La
formazione
universitaria

soppressione delle scuole in oggetto ovvero alla loro trasformazione in corsi di diploma universitario, od alla conferma secondo il loro specifico ordinamento, le scuole sono da intendersi senz'altro soppresse (l. 1990/341, cit., art. 7). Con la riforma degli ordinamenti didattici degli anni 1999-2000 (cfr. l. 15 mag. 1997/2127, art. 17, co. 95; d.P.R. 27 gen. 1998/25; d.m. Ministero del lavoro 25 mar. 1998/142; l. 3 lug. 1998/210; l. 2 ago. 1999/264; l. 14 gen. 1999/4) si dispone invece la definitiva soppressione delle scuole in esame e dei diplomi universitari, ridefinendosi il sistema di titoli che le università sono abilitate a rilasciare ed i corsi di laurea che ne costituiscono presupposto. Ne deriva la distinzione in due categorie, definite di primo e secondo livello, denominate rispettivamente « laurea » e « laurea specialistica », ora « laurea magistrale », cui segue la possibilità di conseguire il dottorato di ricerca. Se il corso di **laurea di I livello** ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, nonché l'acquisizione di specifiche conoscenze professionali, il **corso di laurea di II livello** ha l'obiettivo di fornire allo studente una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici. Quanti conseguano la laurea o la laurea specialistica hanno poi titolo per iscriversi, rispettivamente, a corsi di **master universitari** di primo e secondo livello, ovvero (in caso di laurea di II livello) accedere ad un terzo livello di formazione, il **dottorato di ricerca**, il conseguimento del cui titolo è inteso come idoneo a fornire le competenze necessarie per esercitare, presso Università, enti pubblici o soggetti privati, attività di ricerca di alta qualificazione (cfr. ampiamente sul punto: MARUCCO 2004, 197 e ss.; singolare una pronuncia nella quale sono stati ritenuti qualificanti e non del tutto estranei alle competenze richieste per la qualifica professionale di assistente sociale e, pertanto, valutabili a fini concorsuali, corsi di teologia e dogmatica, in quanto « sottendono tanti aspetti e manifestazioni della vita psichica e sociale degli individui » e sono quindi funzionali « ai compiti dell'assistente sociale ospedaliero in relazione al sostegno morale che esso è tenuto a dare »: TAR Sicilia 19 giu. 1984/648, TAR, 1984, 2920). **2.2.** Con la l. 1993/84, cit., si è provveduto ad attribuire al ruolo dell'assistente sociale un riconoscimento giuridico mediante la « qualificazione giuridica della professione e la pubblicizzazione dell'apparato consociativo » (CAVALLO 1994, 265), con la prevista istituzione dell'albo professionale. Nella specie, peraltro, la legge che disciplina l'ordinamento della professione di assistente sociale ha rimesso in misura prevalente alla fonte regolamentare l'esatta individuazione delle norme dirette a disciplinare iscrizione e cancellazione dall'albo, organizzazione e struttura dell'ordine professionale, istituzione del consiglio nazionale e procedimenti elettorali (cfr. d.m. Ministero di Grazia e Giustizia 21 ott. 1994/615). Il rinvio alla normativa secondaria statale pone, con la **modifica del Titolo V della Costituzione**, questioni in ordine al permanere in vigore della stessa, ove si consideri che la disciplina inerente la materia delle *professioni* risulta rimessa alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni (cfr. art. 117 Cost., co. 3). Ne consegue che, sempre secondo il dettato costituzionale, non pare ammessa alcuna norma regolamentare statale diretta a disciplinare nel dettaglio la materia in oggetto, in quanto una tale potestà risulta sottratta alla

competenza statale, cui pertiene la potestà regolamentare nelle sole materie di competenza esclusiva (mentre spetta alle regioni in ogni altra materia: cfr. art. 117 Cost. co. 6), laddove nelle materie di competenza concorrente spetta alla legge dello Stato la sola determinazione dei principi fondamentali. In proposito pare tuttavia doversi attribuire un *carattere cedevole* alla normativa statale regolamentare, la quale resta in vigore sino a quando non sia sostituita dalle nuove fonti (l. 5 giu. 2003/131, art. 1, co. 3; CCost 13 lug. 2005/319, www.giur.cost.it; CCost 12 dic. 2003/353, GC, 2003, 3667, con note di BINDI e GENTILINI; CCost 11 giu. 2003/201, FI, 2003, I, 2227, con nota di PASSAGLIA; CCost 23 lug. 2002/376, CS, 2002, II, 1119; CCost 19 giu. 2002/282, FA-CS, 2002, 2787, con nota di GALLO; GC, 2002, 12, con note di D'ATENA e MORANA; GC, 2002, 3281, con nota di CAVASINO; CCost 23 gen. 1974/13, www.giurcost.it). Alla regione spetta la disciplina di dettaglio della professione dell'assistente sociale, definendo l'organizzazione degli esami per l'abilitazione professionale, salva la disciplina statale nella definizione di requisiti uniformi di accesso alle prove e di valutazione delle stesse, del contenuto e dell'ambito dell'attività professionale protetta, nonché della fissazione dei titoli di studio occorrenti per il suo svolgimento, previa individuazione della figura professionale, con i relativi profili ed ordinamenti didattici. « Alla luce delle nuove disposizioni costituzionali rientrano nell'ambito statale i tratti concernenti l'individuazione delle varie professioni, dei loro contenuti (rilevanti anche per definire la fattispecie dell'esercizio abusivo della professione), i titoli richiesti per l'accesso all'attività professionale (significativi anche sotto il profilo della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni). (...) Il potere statale di intervento (...) va, pertanto, esercitato non più con regolamento, ma in via legislativa, con principi fondamentali, tale essendo il livello prescritto dall'articolo 117 della Costituzione » (CS Ad. Generale, 11 apr. 2002/1, FA-CS, 2002, 1053).

2.3. L'assistente sociale « opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio in tutte le fasi dell'intervento » (l. 1993/84, cit., art. 1), autonomia che qualifica l'attività svolta dall'assistente sociale, ma che, tuttavia, non va confusa con il carattere, autonomo o dipendente, del rapporto di lavoro correlato allo svolgimento della stessa. L'attività può infatti essere svolta anche in costanza di rapporto di lavoro subordinato, ove l'autonomia che le è propria troverà manifestazione nella libertà di scelta (*autonomia di giudizio*) che l'assistente sociale mantiene in merito alle modalità con le quali conseguire l'obiettivo predeterminato dal datore di lavoro; ove invece la professione sia svolta in forma autonoma, essa troverà la propria disciplina ed i propri obiettivi indicati in un contratto d'opera. Infatti si tratta di professione per la quale è richiesta l'iscrizione ad apposito albo professionale, tenuto dall'ordine degli assistenti sociali, per il quale si applica la disciplina contenuta nel capo II, tit. III, libro V del codice civile, che regola le *professioni intellettuali* (artt. 2229 e ss. c.c.; vedi infra, *sub* 2.4). Professionalità intesa come continuità dell'esercizio ed intellettualità, intesa come « espressione della produzione intellettuale del soggetto, idonea a qualificarne il carattere rispetto ad altre attività dello stesso soggetto, uomo, che, ancorché definite materiali, sono pur sempre riconducibili ad aspetti di intellettualità, nella misura in cui ogni atto umano non può essere nettamente scisso dalla matrice

*Autonomia
dell'attività ed
autonomia
del rapporto*

Albo
professionale:
iscrizione

intellettiva che caratterizza l'agire dell'uomo » (GIACOBBE, voce *Professioni intellettuali*, EdD, XXXVI, 1987, 1066 e dottrina ivi cit.) fermo restando che « l'aggettivo intellettuale ha perso qualsiasi carattere distintivo, poiché vi sono professioni quali quelle di tecnico-radiologo, spedizionere doganale, dell'ostetrica, vigilatrice d'infanzia, che non hanno sicuramente la caratteristica dell'intellettualità » (CAVALLO 1994, 267, in nota, ed, ivi richiamato, Id., *Lo status professionale*, I, Parte generale, Milano, 1967, 206; PREDIERI, *Annotazioni sull'esame di stato e l'esercizio professionale*, GC, 1963, I, 507; DANOVI, *Una ricerca intorno alle professioni intellettuali*, FP, 1989, II, 87). Nell'assistente sociale talora si rileva la preminenza del carattere pratico dell'attività professionale, così nell'assistenza agli anziani, agli handicappati, ai minori, mentre l'aspetto intellettuale pare emergere nell'espletamento di quell'attività tecnico-professionale (l. 1993/84, cit., art. 1, co. 1 e co. 4) nell'ambito della collaborazione con l'autorità giudiziaria, ove la collaborazione si traduce in un'attività di consulenza nella quale gli aspetti tecnico-valutativi acquistano maggiore rilevanza (cfr. STIPO 1997, 135; CAVALLO 1994, 267; SARONI ADDARIO 1987, 436). Ad esempio per l'affido « familiare è necessario un provvedimento amministrativo avente tutti i requisiti formali e sostanziali richiesti dalla legge » e non è tale l'avvenuta consegna di un infante a terzi non qualificati a riceverlo fatta da un assistente sociale (in quanto tale **relazione** non è atto amministrativo idoneo a ricevere esecutività dal giudice tutelare » TM Bologna 23 nov. 1993, D FAM, 1994, 257; non può essere ritenuta sufficiente una relazione sottoscritta da un assistente sociale nella quale si propone l'affidamento: TM Bologna, 23 gen. 1984; D FAM, 1985, 143; sul **valore probatorio** delle relazioni, orali o scritte, degli assistenti sociali: CC 11 dic. 1992/13122, FI, 1993, 2890). **2.4.** Per l'esercizio della professione è necessario il possesso di diploma di laurea (sino al precedente ordinamento universitario il diploma universitario), l'aver conseguito l'abilitazione professionale mediante il superamento dell'esame di Stato e l'essere iscritti all'albo professionale. L'esercizio della professione in mancanza di iscrizione all'albo professionale configura l'ipotesi di reato dell'esercizio abusivo della professione (art. 348 c.p.), anche per chi ritenga che **l'iscrizione** non sia requisito per l'esercizio della professione, poiché questa è diretta a verificare la presenza in capo ad un individuo di una qualità, che deve dunque preesistere nel professionista (cfr. PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, EdD, XXXVI, 1987, 1045; LUBRANO, voce *Albo professionale*, EdD, Aggiornamento IV 2000, 55). **L'iscrizione è un atto di certazione**, diretto ad acclarare e dichiarare la sussistenza in capo al soggetto che ne faccia domanda della particolare qualificazione giuridica data dal possedere lo *status* di professionista con effetti **di ammissione** (PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, cit., 1044) non in rapporto all'ordinamento generale, bensì all'ordinamento particolare proprio dell'Ordine professionale, poiché l'iscrizione immette il professionista nell'organizzazione professionale (CAVALLO 1994, 270). L'iscrizione all'albo è « fatto di legittimazione » per lo svolgimento della professione (PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, cit., 1045), costituendo così un presupposto necessario per l'esercizio della stessa (CAVALLO 1994, 273) con l'attribuzione all'atto in esame di un valore anche costitutivo (contro CAVALLO 1994, 269), ove rilevino profili di

discrezionalità in presenza di possibili valutazioni rimesse all'amministrazione competente in merito alla sussistenza dei presupposti determinati dalla legge (cfr. LUBRANO, voce *Albo professionale*, cit., 55). **2.5.** « Contro il diniego di iscrizione all'albo o la cancellazione l'interessato, prima di adire l'autorità giudiziaria, può proporre ricorso al Consiglio nazionale (...) » (cfr. d.m. Ministero di Grazia e Giustizia 1994/615, cit., art. 11, co. 1). Alternativamente può essere proposto ricorso al giudice ordinario, poiché si tratta di questioni attinenti a diritti soggettivi correlati al riscontro di requisiti predeterminati dalla legge, con margini di discrezionalità meramente tecnica, non amministrativa — anche con riguardo alle condizioni sostitutive del titolo abilitativo costituito dal superamento dell'esame di stato — di modo che le posizioni dell'aspirante hanno natura e consistenza di diritti soggettivi » (CC 9 feb. 1993/1613, FI — Cd Rom, 1987-2004; CC 22 gen. 1992/682, FI — Cd Rom, 1987-2004; CC SU 20 mar. 1991/2264, FI, 1991, I, 1086). « L'ordine professionale non ha facoltà di valutare se la chiesta iscrizione corrisponda all'interesse pubblico, ma ha solo il compito di verificare se l'aspirante sia nel possesso dei requisiti voluti dalla legge, in quanto tale possesso è condizione necessaria e sufficiente per ottenere l'iscrizione, la quale deve essere disposta se quei requisiti sussistono e deve invece essere negata in caso contrario » (CC SU 23 feb. 1990/1399, Id. 1990, I, 843; CC SU 16 mar. 1978/1522, FI, 1978, I, 1121). I giudici amministrativi hanno di recente tentato di affermare la propria giurisdizione per l'iscrizione in tutti i casi in cui sia necessaria una valutazione discrezionale dei presupposti normativi (per gli assistenti sociali specialisti: TAR Puglia 9 dic. 2002/5585, RAGIUSAN, 2002, 231/232, 89; TAR Puglia 29 ago. 2002/3756, www.giustizia-amministrativa.it; TAR Trentino Alto Adige 29 mar. 1999/117, FA, 2000, 984). **2.6.** L'iscrizione all'albo conferisce un carattere di esclusività alla professione, nel senso che l'attività ad essa connessa può essere svolta solo dai soggetti che sono riconosciuti appartenere alla medesima ed acquista rilevanza in sede civile ai sensi del capo II, tit. III, libro V del c.c., in forza del quale, tra l'altro, si stabilisce il difetto di azione per il pagamento della prestazione eseguita da chi, essendone tenuto, non sia iscritto all'albo (cfr. art. 2231 c.c.). L'esclusività non è stata ritenuta in contrasto con il diritto costituzionalmente garantito del libero svolgimento di un'attività professionale, tutelata dalla più generale libertà di scienza (art. 33 Cost.; CCost 10 lug. 1973/120, GI, 1973, 1306; CCost 23 mar. 1968/11, ivi, 1968, 311), poiché gli ordini sono istituiti a garanzia di un'effettiva rappresentatività e per la tutela degli interessi morali, intellettuali, economici e professionali della categoria di riferimento, ma anche per la tutela degli utenti in attività con alti livelli di asimmetrie informative. **2.7. Presupposti per l'iscrizione all'albo professionale** degli assistenti sociali sono: l'aver conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione (corrispondente al superamento dell'esame di Stato, che la l. 1993/84, art. 2, indica impropriamente come requisito per l'esercizio della professione; cfr. d.m. Ministero di Grazia e Giustizia 1994/615, cit., art. 9), cui va aggiunto il previo possesso di adeguato titolo di studio (l. 1993/84, cit., 2); la residenza in una regione o in una delle regioni che costituiscono l'ambito territoriale dell'ordine; non essere stati radiati dall'albo o condannati, con sentenza passata

*Iscrizione:
controversie e
giurisdizione*

Esame di
Stato

in giudicato, per un reato che comporta l'interdizione dalla professione. **L'esame di Stato** « è prescritto per l'abilitazione all'esercizio professionale » (art. 33 Cost., co. 5) a garanzia della previa verifica del possesso di determinate capacità in chi intenda esercitare l'attività professionale in funzione della tutela della collettività e dei destinatari delle prestazioni ed ha luogo ogni anno in due distinte sessioni indette con Ordinanza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che ne stabilisce la data di inizio su tutto il territorio nazionale (CCost 21 gen. 1999/5, GC, 1999, 635; CCost 23 dic. 1993/456, GC, 1994, 1293, con nota di BIGNAMI; CCost 23 gen. 1990/29, FI, 1991, I, 1397; CCost 22 dic. 1980/174, GC, 1980, I, 1514, con nota di CHIOLA; CCost 7 lug. 1964/77, www.giurcost.it). L'esame di stato non costituisce di per sé disciplina dell'esercizio professionale per il solo fatto che la legge lo richieda ai fini dell'abilitazione; esso è un presupposto per detto esercizio, la cui disciplina è affidata completamente agli ordini professionali (PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, cit., 1042; cfr. sul tema: ROSSI, voce *Esame di Stato*, EGI, 1989, XIII; PREDIERI, *Annotazioni sull'esame di Stato e l'esercizio professionale*, GC, 1963, I, 507; SAITTA, voce *Esame di Stato*, EdD XV, 1966, 352). Il **giudice ordinario** è **competente** a giudicare delle **controversie in materia di esclusione dall'ammissione** agli esami di Stato, ove non sia configurabile alcuna discrezionalità dell'amministrazione in ordine all'accertamento dei requisiti e delle condizioni di ammissione al concorso (CS Sez. IV 28 lug. 2005/4129, www.lexitalia.it; in termini CC SU 18 mar. 2004/5502, FI — Cd Rom, 1987-2004; CS Sez. IV 22 giu. 2004/4469, FA-CS, 2004, 1713; CS Sez. VI 1 dic. 2003/7861, RAGIUSAN, 2004, 239, 69; CC SU 23 ago. 2000/582; CC SU 1 lug. 1997/5890, FI — Cd Rom, 1987-2004. *Contra* CS Sez. IV 15 dic. 2003/8212, CS, 2003, I, 2752; CS Sez. IV 15 dic. 2003/8213, RAGIUSAN, 2004, 241, 58; CS 14 mag. 2001/2655, GD 2001, 30, 82; CS Sez. IV 30 gen. 2001/319, RAS, 2001, 103; CS Ad. Plen. 5 lug. 1999/18, CS 1999, I, 1077; GI, 1999, 2405, con nota di PEILA; CS Sez. IV 9 feb. 1998/235, RAGIUSAN, 1998, 169, 33), configurandosi in tal caso solo posizioni di diritto soggettivo. A seguito della modificazione degli ordinamenti didattici dei corsi di studio universitari (d.m. Ministero dell'Università, della Ricerca Scientifica e Tecnologica 3 nov. 1999/509 di attuazione dell'art. 17, comma 95, della l. 15 mag. 1997/127), sono state istituite (d.P.R. 5 giu. 2001/328, artt. 20-24) nell'albo due sezioni (Sezione A e Sezione B), caratterizzate da due diverse competenze professionali, in ragione delle quali lo stesso esame di Stato di abilitazione professionale è ora suddiviso in sessioni separate al fine di consentire il conseguimento dell'abilitazione professionale utile all'iscrizione, rispettivamente, nell'una o nell'altra sezione, cui consegue il conferimento del titolo professionale di *assistente sociale specialista* (Sezione A) e di *assistente sociale* (Sezione B). Per l'ammissione all'esame di Stato ai fini dell'iscrizione nella Sezione A è richiesto il possesso della laurea specialistica nella classe n. 57/S-Programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali; ove per l'ammissione all'esame di Stato per l'iscrizione nella Sezione B è invece necessario avere conseguito il possesso della laurea nella classe n. 6-Scienze del servizio sociale. I titoli necessari per l'accesso all'esame di Stato per la Sezione A sono validi anche per l'ammissione all'esame di stato per la Sezione B; infine

una disciplina transitoria (l. 11 lug. 2003/170, art. 3) consente l'iscrizione all'Albo degli assistenti sociali ai possessori dei titoli conseguiti secondo l'ordinamento previgente (d.m. 1999/509, cit.), fino alle sessioni degli esami del 2006, che si svolgeranno secondo l'ordinamento previgente (al d.P.R. 2001/328, cit.).

2.8. Il venir meno del requisito della residenza nella regione od in una delle regioni che costituiscono l'ambito territoriale dell'ordine, come l'essere stati radiati dall'albo o condannati con sentenza passata in giudicato per un reato, comporta l'interdizione dalla professione, importa la **cancellazione dall'albo** con decorso, rispettivamente, dalla data di cessazione della domiciliazione o dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna. La cancellazione può altresì conseguire a seguito di apposita istanza di parte e opererà dalla data di ricezione della domanda da parte dell'Ordine. **2.9.** L'albo professionale degli assistenti sociali si connota per la delimitazione della « plurisoggettività » del relativo **ordine professionale** (CAVALLO 1994, 273; STIPE 1997, 133), in quanto ne è prevista un'articolazione in sedi regionali o interregionali. Qualora il numero degli iscritti all'albo in una regione sia inferiore a duecentocinquanta il Ministro della Giustizia può disporre l'accorpamento con l'ordine della regione limitrofa, d'ufficio ovvero ove ne sia fatta richiesta dal consiglio dell'ordine regionale (d.m. Ministero di Grazia e Giustizia 1994/615, cit., art. 1). Il consiglio interregionale che deriva dall'accorpamento ha a propria volta facoltà di avanzare un'ulteriore richiesta di accorpamento, qualora il numero complessivo degli iscritti all'albo non superi le duecentocinquanta unità. L'istituzione dell'albo, con l'individuazione dei relativi iscritti, comporta la conseguente costituzione dell'Ordine degli assistenti sociali (per l'albo « entificato »: CAVALLO 1994, 265), la cui disciplina organizzativa è rinviata a fonte regolamentare (d.m. Ministero di Grazia e Giustizia 1994/615, cit.). Gli ordini ed i collegi professionali sono **enti pubblici** e si distinguono per denominazione in ragione della tradizionale regola secondo la quale l'ente pubblico professionale assume la denominazione di ordine, se per l'esercizio della professione è necessario aver conseguito una laurea, ovvero di collegio se è necessario aver conseguito un diploma di scuola media (r.d.l. 24 gen. 1924/103; PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, cit., 1042). L'ordine professionale degli assistenti sociali (cfr. artt. 2229 e 2233 c.c. e le leggi istitutive dei singoli ordini) ha competenza per la tenuta dell'albo, esercita la funzione disciplinare, liquida i compensi a richiesta del professionista o del privato (TERESI, *Ordini e collegi professionali*, D PUB, 1995, X, 449; GESSA, *Ordini e collegi professionali* EGI, 1990, XXII). Le predette funzioni sono assegnate dalla legge agli Ordini per la tutela della collettività nei confronti degli esercenti la professione, secondo un nuovo ruolo di Autorità di regolazione, che giustifica l'obbligo del singolo professionista di appartenere all'Ordine, con interesse degli stessi professionisti a che la professione venga da tutti esercitata correttamente. Nel codice deontologico trovano indicazione i diritti ed i doveri degli appartenenti alla categoria, sia verso l'ordine professionale, sia verso i colleghi professionisti, sia verso gli utenti, sia per l'onorabilità ed il decoro. Di tutela della categoria è possibile parlare solo in senso improprio e di riflesso e a condizione di non capovolgere la funzione istituzionale degli ordini e collegi facendone un'abnorme figura di associazione obbligatoria e

Ordine
professionale

pubblica per la difesa di interessi di categoria (CGAS 1 lug. 1999/298, CS, 1999, I, 1246; CGAS 14 giu. 1999/254, CS, 1999, I, 1034; CS, Sez. V, 20 ago. 1996/929, CS, 1996, I, 1178; PRETO, *Le libere professioni in Europa — Regole e concorrenza per il mercato globale*, Milano, 2001; CASSESE, *Professioni ed ordini professionali in Europa*, Milano, 2000; ARGENTATI, *Le professioni intellettuali tra regolamentazione pubblicistica e disciplina della concorrenza*, G COM, 2000, II, 649; BERLINGUER, *Professione intellettuale, impresa e concorrenza nel dialogo diritto interno — diritto comunitario: premesse per uno studio*, RDC, 1999, II, 637; RACHELI, *Rappresentanza degli interessi, ordinamenti professionali e competizione globale*, D GIUS, 1997, 1107). La natura di ente pubblico propria degli ordini professionali è pertanto ritenuta sufficiente a fini di tutela degli interessi di categoria (CGAS 1999/254, cit.; CS, Sez. V, 1996/929, cit.; CGAS 1999/298, cit.; CS, Sez. V, 12 nov. 1985/390, CS, 1985, I, 1420; CS, Sez. V, 29 lug. 1977/821, CS, 1977, I, 1213; si consenta il rinvio a CONSITO, *La legittimazione ad agire degli ordini professionali a difesa degli interessi di categoria*, FA, 2002, 2937; ATTARDI, voce *Legittimazione ad agire*, D CIV, 1993, X, 524; COSTANTINO, voce *Legittimazione ad agire*, EGI, 1990, XVIII; CASSESE, *Professioni e ordini professionali nella recente giurisprudenza (1998-1999)*, GDA, 2000, 687; DELLA CANANEA, *Gli ordini e i collegi professionali nella recente giurisprudenza (1996-1997)*, GDA, 1998, 944; DI MARCO, *La legittimazione delle associazioni professionali e degli organi istituzionali nella tutela dei diritti dei professionisti*, FP, 1998, I, 237; SALVANESCHI, *Sulla legittimazione ad agire degli ordini professionali a tutela degli interessi della categoria rappresentata*, RGSA, 1995, 285; BARBUTO, *Ordine dei dottori commercialisti e società professionali vietate: una innovativa sentenza della cassazione sulla legittimazione degli ordini professionali in sede civile*, ICI, 1994, 305; DI MAJO, *Gli ordini professionali e gli interessi diffusi*, CG, 1993, 1436).

3 Il segreto professionale. 3.1. Il segreto professionale, già considerato quale dovere dell'iscritto all'albo di assistente sociale dal Codice deontologico (cfr. art. 23), ha ora sanzione giuridica generale per gli assistenti sociali su quanto vengano a conoscenza a ragione della professione esercitata (l. 3 apr. 2001/119). La norma costituisce un obbligo giuridico penalmente sanzionato in capo a quanti siano iscritti all'albo professionale, indipendentemente dalla natura del rapporto di lavoro in pendenza del quale la professione sia prestata, sia essa in regime di rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, sia in regime autonomo libero-professionale (cfr. l. 2001/119, cit., art. 1, co. 1; v. supra *sub* par. 1). La *ratio* della tutela si rinviene nella particolare natura del rapporto che viene ad instaurarsi tra il professionista e il destinatario delle prestazioni da questo erogate, che comporta la necessità di garantire la sussistenza di condizioni indispensabili atte ad assicurare la libertà e la sicurezza nell'accesso al rapporto professionale. L'accento è posto sul carattere fiduciario del rapporto tra assistente ed assistito, ove quest'ultimo appare un soggetto bisognoso, « quasi necessitato » a cagione della « mancanza o insufficienza di cognizioni tecniche, o per impossibilità materiale o divieto giuridico di provvedere da sé » (LATTANZI-LUPO 2000, 842; MUTTI 1997, 125; CORDERO, *Procedura penale*, Milano, 2001; LOCATELLI, *Opponibilità del segreto professionale e false informazioni rese al Pubblico Ministero*, Fisco, 1993, 8390; POPPA, *Il segreto professionale*, Milano,

1988; CORSO, *Il « segreto professionale » tra vecchio e nuovo codice di procedura penale*, RDC, 1989, 185; VIGNA-DUBOLINO 1989, 1086; PEDRAZZI, voce *Privacy e vita privata (Diritto penale)*, EdD, XXXV, Milano, 1986, 557; CRESPI, *La tutela penale del segreto*, Palermo, 1952) con disciplina a protezione dell'affidamento del singolo individuo nei confronti del professionista, affidamento che assurge ad interesse pubblico, come tale tutelato dall'art. 622 c.p., che configura il delitto di rivelazione del segreto professionale (LATTANZI-LUPO 2000, 842; ROCCA 1961, 579; PETRONE 1969, 974).

3.2. L'obbligo del segreto professionale si afferma su quanto conosciuto per ragione della professione comprensivo di tutto ciò che concerne fatti, rapporti, aspetti inerenti la sfera intima, privata, personale dell'individuo, relativi alla sfera sessuale, alla salute, alle condizioni personali o sociali, alle opinioni politiche, alle convinzioni religiose, all'attività professionale del destinatario della prestazione professionale. Le notizie coperte dal segreto professionale sono quelle acquisite in occasione dello svolgimento dell'attività professionale o in forza del particolare *status* che lo qualifica, per cui non occorre che il professionista abbia compiuto atti di esercizio o prestata la propria assistenza od opera, essendo sufficiente che il segreto sia venuto a sua cognizione in quanto assistente sociale, per la fiducia da lui ispirata e per la fondata attesa della sua discrezione (per il medico: PORTIGLIATTI BARBOS 1997, 142). L'elemento qualificante il reato di rivelazione di segreto professionale (art. 622 c.p.) deve intendersi come riferito a notizie apprese « per ragioni di ufficio » e riflettenti situazioni soggettive di privati e delle quali colui, che di esse è depositario in virtù del suo *status* professionale, deve assicurare la riservatezza (CC 19 apr. 1996, GP, 1997, II, 606). Occorre tuttavia un nesso di causalità tra l'esercizio della professione e la conoscenza del segreto, non ritenendosi sufficiente un nesso di mera occasionalità, pur non essendo necessario che la notizia sia comunicata in via confidenziale (LATTANZI-LUPO 2000, 848; MUTTI 1997, 128). Non pare rientrare nell'ambito oggettivo del segreto quanto venga a conoscenza del professionista non in forza del suo *status* o attività professionale, ma per altra ragione (amicizia, familiarità) oppure per « servizi eccezionali rispetto all'attività che il soggetto qualificato esercita ordinariamente » (LATTANZI-LUPO 2000, 845; ANTOLISEI 1999, 257; MUTTI 1997, 126 porta l'esempio dell'attività di scrivano in favore di un analfabeta). Non è necessario che la notizia preesista al rapporto professionale, potendo insorgere nel corso dello svolgimento dello stesso, né tanto meno occorre che la persona in danno della quale possa verificarsi la violazione del segreto sia a conoscenza dello stesso, poiché non assume rilievo l'ignoranza parziale o totale della circostanza da parte del destinatario dell'intervento professionale (ad es. la diagnosi di una malattia ignorata dall'assistito; LATTANZI-LUPO 2000, 849; MUTTI 1997, 127). Il reato previsto dall'art. 622 c.p. viene meno ove il fatto divenga comunque noto, con o senza la volontà dell'interessato (LATTANZI-LUPO 2000, 849; ROCCA 1961, 580), mentre persiste l'obbligo di osservanza del segreto anche in caso di decesso dell'assistito, oppure in caso di sospensione o cessazione dell'esercizio della professione (che un tempo cessava di essere sanzionato come violazione del codice deontologico).

3.3. Sono da ritenersi operanti le ipotesi qualificabili come scriminanti, tra le quali il verificarsi di una giusta causa (cfr. art. 45 c.p.

Ambito
oggettivo

Giusta causa
di rivelazione
del segreto

e ss.; MUTTI 1997, 130; per un'utile esemplificazione di comportamenti che possono configurare giusta causa di rivelazione del segreto: PORTIGLIATTI BARBOS 1997, 147). Il Codice deontologico dell'assistente sociale (art. 27) indica come giusta causa il rischio di grave danno allo stesso utente o cliente o a terzi, in particolare minori, incapaci o persone impedite a causa delle condizioni fisiche, psichiche o ambientali; la richiesta scritta e motivata dei legali rappresentanti del minore o dell'incapace nell'esclusivo interesse degli stessi; autorizzazione dell'interessato o degli interessati o dei loro legali rappresentanti resi edotti delle conseguenze della rivelazione; rischio grave per l'incolumità dell'assistente sociale. Fondati dubbi tuttavia sono stati avanzati sulla configurazione di ipotesi atipiche di giusta causa, poiché non è consentita l'applicazione analogica delle norme neanche *in bonam partem* (MUTTI 1997, 130; PETRONE 1987, 1146; ma cfr. LATTANZI-LUPO 2000, 853, che valuta l'interpretazione proposta come troppo restrittiva, intendendo la locuzione « giusta causa » con riferimento ad ipotesi ulteriori atipiche, socialmente apprezzabili, che possono venire in essere laddove emerga, di volta in volta, un profilo di prevalenza dell'interesse pubblico alla rivelazione rispetto all'interesse individuale al segreto). Il **consenso dell'avente diritto alla rivelazione** della notizia protetta dal segreto professionale è un'ipotesi tipica di esimente ove l'autorizzazione alla rivelazione consente, ma non obbliga il professionista a rendere noto il segreto. Il consenso deve essere informato, cioè il soggetto interessato deve essere edotto delle conseguenze personali che potrebbero verificarsi a seguito della rivelazione. L'assenso deve essere libero, cioè non estorto con violenza od inganno (PORTIGLIATTI BARBOS 1997, 148) e su oggetti disponibili, cioè non può determinare la lesione di diritti finali indisponibili, quali la vita, l'incolumità o la libertà personale (LATTANZI-LUPO 2000, 853; MUTTI 1997, 130). La tutela dell'incolumità psico-fisica di un terzo viene considerata "giusta causa" dall'art. 622 del codice penale che legittima la rivelazione di informazioni eventualmente coperte da segreto professionale. Il codice di deontologia medica indica espressamente quale "giusta causa di rivelazione" sia l'*urgenza di salvaguardare la vita o la salute dell'interessato o di terzi*, nel caso in cui l'interessato **non** sia in grado di prestare il **proprio consenso**, sia l'*urgenza di salvaguardare la vita e la salute di terzi*, anche nel caso di rifiuto dell'interessato, ma **previa autorizzazione del Garante** » (Garante per la protezione dei dati personali, 24 mag. 1999, NGCC, 1999, I, 829). **3.4.** Agli assistenti sociali si estendono le norme (l. 2001/119, art. 1, co. 2) sulla facoltà di astensione dei testimoni (art. 249 c.p.c.) e l'esenzione dall'obbligo a deporre su quanto *abbia conosciuto in ragione della propria professione* e cioè su ogni conoscenza acquisita a causa o nell'esercizio della professione, restando estraneo quanto appreso in forza di una mera occasionalità (art. 200 c.p.c.; art. 622 c.p. e l. 2001/119, cit., art. 1, co. 1), salvo in ogni caso l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria (cfr. art. 331 c.p.). L'eccezione al generale obbligo di ogni cittadino di rendere testimonianza è connessa all'esigenza di tutela del rapporto professionale ed al carattere fiduciario che lo connota in modo peculiare, con la quale, a fronte del possibile conflitto tra il dovere di non rivelare il segreto professionale e l'interesse processuale pubblico sotteso alle regole di acquisizione probatoria, si afferma

Astensione
dal rendere
testimonianza

la prevalenza del primo. L'eventuale consenso dell'interessato alla rivelazione di quanto coperto da segreto professionale non è tuttavia elemento sufficiente per giustificare un'eventuale sua divulgazione in sede testimoniale (LATTANZI-LUPO 2000, 854; MUTTI 1997, 130; PORTIGLIATTI BARBOS 1997, 149; PETRONE 1987, 1146, con riferimento all'art. 351 c.p.p. abrogato). Secondo taluni la deposizione testimoniale costituirebbe sempre giusta causa di rivelazione del segreto (non ricorrendo, pertanto, il reato di cui all'art. 622 c.p.), mentre altri affermano sussistere la fattispecie di reato ove il professionista, scegliendo di deporre, abbia leso l'altrui diritto, cioè sarebbe lasciata al professionista la libertà di decidere se assumere o no la qualità di testimone, accettandone le conseguenti responsabilità (PORTIGLIATTI BARBOS 1997, 149). Altri infine ritengono che il reato verrebbe a sussistere nel caso in cui il teste, nel rendere testimonianza, aggiunga particolari non necessari e non richiesti dal giudice (cfr., per tutti, LATTANZI-LUPO 2000, 855; ritiene giusta causa di rivelazione l'eventuale esercizio da parte del professionista del diritto di difesa, ove egli sia indagato, imputato o parte civile: MUTTI 1997, 134).

3.5. Si estendono all'assistente sociale le garanzie dettate dal codice di procedura penale in favore del difensore (l. 2001/119, cit., art. 1, co. 2), con la conseguenza (cfr., per tutti, NAPPI, *Guida al codice di procedura penale*, Milano, 2000, 255 e ss.) che sono consentite le ispezioni e le perquisizioni negli uffici degli assistenti sociali esclusivamente quando essi o altre persone che svolgono stabilmente attività nello stesso ufficio siano imputati e nei limiti dell'accertamento del reato loro attribuito per rilevare tracce o altri effetti materiali del reato o per ricercare cose o persone specificamente predeterminate (art. 103 c.p.p.). Il sequestro di carte o documenti relativi all'oggetto dell'attività professionale non è parimenti ammesso, se non laddove questi costituiscano corpo del reato. Ove l'autorità giudiziaria disponga un sequestro, un'ispezione od una perquisizione nell'ufficio dell'assistente sociale, è tenuta altresì, **a pena di nullità**, ad avvisare il consiglio dell'ordine professionale del luogo ove tali provvedimenti devono essere eseguiti, affinché il suo presidente ovvero un consigliere da questi delegato possa assistere alle operazioni; questi hanno inoltre titolo ad ottenere copia del provvedimento giudiziario cui abbia assistito. Le operazioni vengono svolte personalmente dal giudice oppure dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari, in forza di motivato decreto di autorizzazione del giudice (art. 103, co. 4, c.p.p.), non nel senso che le relative operazioni debbano essere materialmente e fisicamente effettuate dall'autorità giudiziaria, ma debbono il giudice od il pubblico ministero quantomeno dirigere e controllare le operazioni esecutive svolte dalla polizia giudiziaria (CC Sez. II, 22 mag. 1997, *Acampora*, ined.). Non è consentita alcuna intercettazione relativa a conversazioni o comunicazioni dell'assistente sociale, né a quelle tra il professionista e le persone da questi assistite, così come è imposto il divieto di sequestro e di ogni forma di controllo della corrispondenza (in quanto riconoscibile dalle indicazioni prescritte dalla legge: cfr. art. 35, disp. att. c.p.), salvo che costituiscono corpo del reato, con conseguente inutilizzabilità nel processo penale dei risultati di ispezioni, sequestri, intercettazioni, conversazioni, comunicazioni che siano eseguiti in violazione delle disposizioni riportate («salvo quanto

*Estensione
delle garanzie
di libertà
previste per il
difensore*

previsto dall'art. 103, co. 3 e dall'art. 271 c.p. »: art. 103, co. 7 c.p.). **3.6.** Il richiamo per l'assistente sociale di « tutte le altre norme di legge in materia di segreto professionale, in quanto compatibili » (l. 2001/119, cit., art. 1, co. 2) consente il rinvio, oltre che al richiamato art. 622 c.p., anche alle disposizioni che vietano la testimonianza indiretta (su « fatti appresi dalle persone indicate negli artt. 200 e 201 c.p.p. in relazione alle circostanze previste nei medesimi articoli »; art. 195, c.p.p., co. 6), realizzandosi, in caso contrario, « un sostanziale aggiramento del segreto professionale » (MUTTI 1997, 135), alla possibilità di opporre il segreto professionale anche al Pubblico Ministero in sede di assunzione di informazioni nel corso delle indagini da questo svolte (art. 362 c.p.p.), al generale obbligo di esibizione all'autorità giudiziaria di atti e documenti di cui questa faccia richiesta, salvo sia opposto, per iscritto, il segreto professionale o il segreto di Stato (art. 256 c.p.p.). Spetta al magistrato verificare la fondatezza della dichiarazione, potendo disporre in merito gli accertamenti ritenuti opportuni ed il conseguente sequestro, ove emerga che la dichiarazione è infondata, come nel caso di astensione dal rendere testimonianza (art. 200, co. 2, c.p.p.). **3.7.** Il segreto professionale è **limite all'accesso** ai documenti amministrativi, disciplinato dalla l. 7 ago. 1990/241, art. 24, poiché « il diritto di accesso è escluso nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge ». Con la disposizione in esame il legislatore ha inteso sottrarre alla disciplina generale sull'accesso tutte le situazioni considerate non ostensibili da fonti parimenti primarie, ivi compreso il segreto in esame, che gode di una tutela qualificata (art. 622 c.p.p. ed art. 200 c.p.p.). Il segreto professionale può essere opposto su documenti che contengano informazioni connesse con l'attività professionale ed a tutela dell'assistito (cfr. d.P.R. 27 giu. 1992/352, art. 8, co. 2; CS Sez. IV 13 ott. 2003/6200, CS, 2003, I, 2180; TAR Sardegna 24 giu. 2003/764, TAR, 2003, I, 3585; TAR Campania 18 feb. 2003/921, TAR, 2003, I, 158); non deve dunque costituire la mera riaffermazione del tramontato principio di assoluta riservatezza dell'azione amministrativa e deve riferirsi esclusivamente ad ipotesi in cui esso mira a salvaguardare interessi di natura e consistenza diversi da quelli genericamente amministrativi. Nell'ambito dei segreti sottratti all'accesso ai documenti rientrano gli atti redatti dai professionisti in relazione a specifici rapporti di consulenza con l'Amministrazione (CS Sez. V 2 apr. 2001/1893, CS, 2001, I, 877; CS Sez. IV 8 feb. 2001/513, CS, 2001, I, 219; TAR Lombardia 27 gen. 2001/47, TAR, 2001, I, 879), tra questi non solo gli atti utili alla giurisdizione, ma anche i pareri resi in relazione a rapporti destinati a divenire controversi tra le parti (TAR Lombardia 14 ott. 1999/3426, TAR, 1999, I, 4699; TAR Lazio 30 set. 1999/2982, TAR, 1999, I, 3824; CS Sez. VI 20 ago. 1999/1101, CS, 1999, I, 1237; TAR Puglia 22 set. 1995/947, TAR 1995, I, 4634; sul diritto di accesso si vedano GALLO-FOA, *Accesso agli atti amministrativi*, D PUB, Agg., Torino, 2000, 1; M. A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, EdD, Agg. IV, Milano, 2000, 1 ed ampia dottrina ivi citata).

*Il segreto
come limite
all'accesso ai
documenti
amministrativi*