

TRATTATO
DI
DIRITTO DI FAMIGLIA

diretto da
PAOLO ZATTI

VOLUME SESTO

TUTELA CIVILE
DEL MINORE
E DIRITTO SOCIALE
DELLA FAMIGLIA

a cura di
LEONARDO LENTI

Seconda edizione



GIUFFRÈ EDITORE

Sezione III. — LE PROFESSIONI DI SERVIZIO SOCIALE

di Roberto Cavallo Perin e Manuela Consito

14. La formazione universitaria degli assistenti sociali: il Corso di Laurea in Servizio sociale (Roberto Cavallo Perin).

La formazione dell'assistente sociale in Italia risale a secondo dopoguerra, a partire dal quale vengono istituite le prime scuole per gli assistenti sociali ²¹⁶.

L'attività formativa trova un iniziale sviluppo secondo tre tipologie di scuole: private, regionali e c.d. « scuole dirette a fini speciali », inserite in talune Università (d.p.r. 10 marzo 1982, n. 162), che prevedono corsi di studio di durata biennale o triennale che si concludono con il rilascio di un diploma, previo superamento dell'esame di Stato.

Solo a seguito dell'emanazione del d.p.r. 5 gennaio 1987, n. 14 si attribuisce valore abilitante ed esclusivo al diploma di assistente sociale così rilasciato, 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 ²¹⁷ e la conseguente valutazione a fini concorsuali ²¹⁸, ove la giurisprudenza è chiamata talora a pronunciarsi 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. n. 14 del 1987, cit., anche a fini di riscatto del periodo di durata dei corsi a scopo previdenziale ²¹⁹.

²¹⁶ D. MARUCCO, (a cura di), *Istituzioni e politiche sociali a Torino negli ultimi cinquant'anni*, Celid 2004, 7 e ss.; M. L. SARONI ADDARIO voce *Assistente sociale*, in *Dig. disc. pub.*, I, Utet, 1987, 433, ed, *ivi* richiamati: *Atti del Convegno per studi di Assistenza sociale — Tramezzo 16 settembre — 8 ottobre 1946*, Marzorati, 1947.

²¹⁷ Cons. St., sez. VI, 11 febbraio 2002, n. 776, in *Cons. St.*, 2002, I, 281; Cons. St., sez. V, 1 dicembre 1999, n. 2036, in *Cons. St.*, 1999, I, 2086.

²¹⁸ Cons. St., sez. VI, 1 marzo 1996, n. 288, in *Cons. St.*, 1996, I, 442; TAR Sicilia, 27 dicembre 1995, n. 2810, in *ITAR*, 1996, I, 731; CGAS, 24 maggio 1995, n. 156, in *Foro amm.*, 1995, 1610.

²¹⁹ Corte conti, Piemonte, 20 maggio 1996, in *Riv. Corte conti*, 1996, 3, 160; Corte conti, 28 settembre 1991, n. 10171, in *Ass. soc.*, 1992, II, 18; Corte conti, 18 aprile 1995, n. 4303, in *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*: Corte conti, Veneto, 14 aprile 2004, n. 349, in *Riv.*

Con l'entrata in vigore della legge di riforma degli ordinamenti didattici universitari si procede alla ridefinizione dei titoli di studio che possono essere rilasciati dalle Università (l. 19 novembre 1990, n. 341).

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. n. 341 del 1990, cit., art. 9). Solo ove le Università, a seguito dell'emanazione degli indicati decreti, non provvedano alla soppressione delle scuole in oggetto ovvero alla loro trasformazione in corsi di diploma universitario, o alla conferma secondo il loro specifico ordinamento, le scuole sono da intendersi senz'altro soppresse (l. n. 341 del 1990, cit., art. 7).

Con la riforma degli ordinamenti didattici degli anni 1999-2000 ²²⁰ 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 e 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 ²²¹ », 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. In particolare la laurea magistrale intende garantire la preparazione a funzioni di gestione, direzione e coordinamento di servizi e di programmazione delle politiche sociali proponendosi quale completamento e integrazione del percorso formativo della laurea triennale in Servizio sociale,

Corte conti, 2004, 2, 263; *Corte conti*, Lombardia, 17 gennaio 2000, n. 23, in *Riv. Corte conti*, 2000, 3, 163; *Corte conti*, Trentino Alto Adige, 29 novembre 1999, n. 350, in *Riv. Corte conti*, 2000, 2, 154; *Corte Cost.*, 10 giugno 1993, n. 275, in *Foro it.*, 1993, I, 2405; *Corte Cost.*, 3 ottobre 1990, n. 426, in *Foro it.*, 1990, I, 2691.

²²⁰ L. 15 maggio 1997, n. 2127, art. 17, comma 95°; d.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25; d.m. Ministero del lavoro 25 marzo 1998, n. 142; l. 3 luglio 1998, n. 210; l. 2 agosto 1999, n. 264; l. 14 gennaio 1999, n. 4.

²²¹ A seguito di una nuova riforma degli ordinamenti didattici fondata sulla piena realizzazione dell'autonomia didattica delle Università, al cui interno i punti di forza e gli obiettivi sono la differenziazione delle offerte didattiche, le sperimentazioni innovative, la flessibilità dei percorsi: D. M. Istruzione, Università, Ricerca, 22 ottobre 2004, n. 240.

considerando che il possesso di tale titolo costituisce requisito indispensabile per l'accesso all'esame di stato per l'iscrizione alla sezione A dell'albo degli Assistenti sociali. Anche in relazione alle competenze richieste ai fini dell'iscrizione a tale albo la laurea di secondo livello si propone di formare figure di responsabili dell'organizzazione, gestione e direzione di servizi sociali e di esperti nella programmazione delle politiche e dei servizi che assicurino capacità di organizzazione e gestione manageriale dei servizi sociali e socio-sanitari, pubblici e di privato sociale con attenzione all'organizzazione delle risorse e delle strutture e alla gestione economica di enti, servizi e organizzazioni, nonché alle dinamiche relazionali e alla gestione di risorse umane.

Quanti conseguano la laurea o la laurea magistrale 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 a 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 ²²².

Con un'univoca pronuncia ormai risalente la giurisprudenza ha ritenuto 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 ²²³ ».

15. L'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale e l'accesso alla professione (Manuela Consito).

Per l'esercizio della professione di assistente sociale è necessaria l'iscrizione all'albo professionale degli assistenti sociali, per la quale costituiscono necessario presupposto il possesso di diploma di laurea (sino al precedente ordinamento universitario il diploma universitario; l. 23 marzo 1993, n. 84, art. 2) e l'abilitazione professionale mediante il superamento dell'esame di Stato ²²⁴.

²²² Ampiamente sul punto: R. CAVALLO PERIN, *La formazione universitaria degli assistenti sociali*, in D. MARUCCO (a cura di), *Istituzioni e politiche sociali a Torino negli ultimi cinquant'anni*, cit., 197.

²²³ TAR Sicilia 19 giugno 1984, n. 648, in *I TAR*, 1984, 2920.

²²⁴ Esame che la l. 23 marzo 1993, n. 84, art. 2, indica impropriamente come requisito per l'esercizio della professione; cfr. d.m. Ministero di Grazia e Giustizia 11 ottobre 1994, n. 615, art. 9.

Per disposto costituzionale l'esame di Stato è prescritto per l'abilitazione all'esercizio professionale (art. 33 Cost., comma 5°) a garanzia della previa verifica del possesso di determinate capacità in chi intenda esercitare l'attività professionale ²²⁵ in funzione della tutela della collettività e dei destinatari delle prestazioni. 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 ²²⁶.

Il sindacato sul provvedimento di non ammissione è di competenza del giudice amministrativo e si afferma nei soli casi di espressione di giudizi discordanti tra i commissari o di contraddizione tra specifici elementi di fatto, i criteri di massima prestabiliti e la conseguente attribuzione del voto con evidenza di vizi logici, di errori di fatto o di correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo ²²⁷ nonché in ordine all'eventuale equipollenza dei titoli di studio idonei ai fini della partecipazione all'esame ²²⁸.

Più in generale la finalità di accertamento del livello di istruzione raggiunto propria dell'esame di Stato evidenzia il carattere tecnico delle valutazioni compiute, che sono così sottratte a un sindacato pieno in sede giurisdizionale, poiché esclusivamente riservate alla competenza dell'amministrazione ²²⁹.

Solo ove non sia configurabile alcuna discrezionalità dell'amministra-

²²⁵ L'esame non costituisce di per sé disciplina dell'esercizio professionale per il solo fatto che sia richiesto per legge ai fini dell'abilitazione: si tratta piuttosto di un presupposto per detto esercizio, la cui disciplina è affidata completamente agli ordini professionali: P. PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, cit., 1042; cfr. sul tema: G. ROSSI, voce *Esame di Stato*, in *Enc. giur. it.*, 1989, XIII; A. PREDIERI, *Annotazioni sull'esame di Stato e l'esercizio professionale*, in *Giust. civ.*, 1963, I, 507; N. SAITTA, voce *Esame di Stato*, in *Enc. dir.*, XV, 1966, 352.

²²⁶ D.m. 30 marzo 1998, n. 155, art. 4; Corte cost. 21 gennaio 1999, n. 5, in *Giust. civ.*, I, 1999, 636; Corte cost. 23 dicembre 1993, n. 456, *ivi*, 1994, 1293, con nota di BIGNAMI; Corte cost. 23 gennaio 1990, n. 29, in *Foro it.*, 1991, I, 1397; Corte cost. 22 dicembre 1980, n. 174, in *Giust. civ.*, 1980, I, 1514, con nota di CHIOLA; Corte cost. 7 luglio 1964, n. 77.

²²⁷ Cons. St., sez. VI, 15 settembre 2010, n. 6706; Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4300; Id., sez. V, 14 aprile 2008, n. 1698; Id., sez. IV, 27 marzo 2008, n. 1249; Id., sez. VI, 11 ottobre 2007, n. 5347; Id., sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3924; Id., sez. VI, 26 maggio 2006, n. 3147.

²²⁸ Cons. St., sez. VI, 23 febbraio 2009, n. 1044; Cons. St., sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1548; Cons. St. (ord. caut.), sez. IV, 22 novembre 2002, n. 5095, in *Cons. St.*, 2002, I, 2589; Cons. St., sez. VI, 4 dicembre 1996, n. 1669; Cons. St., sez. VI, 27 novembre 1996, n. 1662; Cons. St., Ad. Gen., 21 marzo 1996, n. 38; Cons. St., sez. VI, 3 giugno 1995, n. 535; Cons. St., sez. VI, 28 agosto 1995, n. 817; Cons. St., sez. VI, 22 novembre 1993, n. 917; Cons. St., sez. II, 17 ottobre 1990, n. 966; Cons. St., sez. VI, 19 settembre 1990, n. 835; Cons. St., Ad. Gen., 1 febbraio 1990, n. 7, in *Foro amm.*, 1991, I, 1392.

²²⁹ C. MARZUOLI, *Abilitazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, 4; v. inoltre in tema di abilitazione: A. ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, 1995, 59 e s.; A.M. SANDULLI, *Abilitazioni, autorizzazioni, licenze*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, 3; O. RANNELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1894, 7; Id., *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1894, 3, 317; Id., *Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1895, 3, 255.

zione in ordine all'accertamento dei requisiti e delle condizioni di ammissione all'esame, poiché già predeterminati dalla legge, l'esclusione dall'ammissione spetta al giudice ordinario, configurandosi in tal caso posizioni di diritto soggettivo ²³⁰.

A seguito della modificazione degli ordinamenti didattici dei corsi di studio universitari ²³¹, sono state istituite nell'albo professionale due sezioni (Sezione A e Sezione B), caratterizzate da due diverse competenze professionali, in ragione delle quali l'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) (d.p.r. 5 giugno 2001, n. 328, artt. 20-24).

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; 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 ²³².

Poiché la materia « professioni » è competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione statale (d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30), ove la disciplina di dettaglio della professione dell'assistente sociale — anche con riguardo all'organizzazione degli esami per l'abilitazione professionale — spetta alla regione, salva la disciplina statale dei 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 e ordinamenti didattici. Ciò alla luce delle attuali disposizioni costituzionali, in forza delle quali rientrano nell'ambito statale i tratti

²³⁰ È questo il caso dell'ammissione alla sessione speciale dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo: l. 18 febbraio 1989, n. 56, *Ordinamento della professione di psicologo*, artt. 33 e 34; Cass. civ., sez. un., 24 dicembre 2009, n. 27310; Id., sez. un., 18 marzo 2004, n. 5502; Id., sez. un., 23 agosto 2000, n. 582; Id., sez. un., 1 luglio 1997, n. 5890; Id., sez. un., 15 luglio 1993, n. 7839; Id., sez. un., 9 gennaio 1993, n. 136; Id., sez. un., 21 gennaio 1992, n. 682; Id., sez. un., 7 dicembre 1992, n. 12982.

²³¹ D.m. Ministero dell'Università, della Ricerca Scientifica e Tecnologica 3 novembre 1999, n. 509 di attuazione dell'art. 17, comma 95, della l. 15 maggio 1997, n. 127.

²³² Una disciplina transitoria (l. 11 luglio 2003, n. 170, art. 3) consentiva l'iscrizione all'Albo degli assistenti sociali ai possessori dei titoli conseguiti secondo l'ordinamento previgente (d.m. n. 509 del 1999, cit.), fino alle sessioni degli esami del 2006.

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 (art. 117 Cost.²³³). In merito la stessa giurisprudenza costituzionale ha ricordato che pur mancando nella legislazione statale una disciplina generale delle professioni, dalla normativa vigente — e segnatamente dall'art. 2229 c.c., comma 1°, oltre che dalle norme relative alle singole professioni — può trarsi il principio secondo il quale l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale²³⁴.

16. L'ordinamento della professione di assistente sociale e la libera circolazione negli Stati dell'Unione europea (Manuela Consito).

Atteso che per principio generale l'accesso all'esercizio delle professioni è libero, nel rispetto delle disposizioni di legge dettate per ciascun ordinamento professionale, alla legge statale spetta nella specie la definizione dei requisiti tecnico-professionali e dei titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato²³⁵.

Con la l. 23 marzo 1993, n. 84 si è provveduto ad attribuire al ruolo dell'assistente sociale un riconoscimento giuridico mediante la qualificazione giuridica della professione e la pubblicizzazione dell'apparato consociativo²³⁶ con la prevista istituzione dell'albo professionale²³⁷, ove l'esercizio

²³³ 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; d.lgs. n. 30 del 2006, cit.; Corte cost. 22 ottobre 2010, n. 300; Id. 11 dicembre 2009, n. 328; Id. 14 aprile 2006, n. 153; Id. 25 gennaio 2006, n. 40; Id. 16 novembre 2005, n. 424; Id. 13 luglio 2005, n. 319; Id. 27 novembre 2003, n. 353; Cons. St., sez. V, 20 aprile 2009, n. 2363; Cons. St., Ad. Generale, 11 aprile 2002/1, in *Foro amm.-CdS*, 2002, 1053.

²³⁴ Corte cost. 30 settembre 2005, n. 355.

²³⁵ D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, *Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, art. 4.

²³⁶ B. CAVALLO (a cura di), *Ordinamento delle professioni di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale*, in *Nuove l. civ. comm.*, 1994, 265.

²³⁷ 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 ottobre 1994, n. 615; La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha più volte affermato che la potestà

della professione in mancanza di iscrizione al medesimo configura l'ipotesi di reato dell'esercizio abusivo della professione ²³⁸ (art. 348 c.p.), anche per chi ritenga che l'iscrizione non sia requisito per l'esercizio della professione poiché atto diretto a verificare la presenza in capo ad un individuo di una qualità, che deve dunque preesistere nel professionista ²³⁹.

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 ²⁴⁰ non in rapporto all'ordinamento generale, bensì all'ordinamento particolare proprio dell'Ordine professionale, poiché l'iscrizione immette il professionista nell'organizzazione professionale ²⁴¹. L'iscrizione all'albo costituisce dunque un « fatto di legittimazione » per lo svolgimento della professione ²⁴², costituendo così un presupposto necessario per l'esercizio della stessa con l'attribuzione all'atto in esame di un valore anche costitutivo ²⁴³, ove rilevino profili di discrezionalità in presenza di possibili valutazioni rimesse all'amministrazione competente in merito alla sussistenza dei presupposti determinati dalla legge ²⁴⁴.

Contro il diniego di iscrizione all'albo o la cancellazione l'interessato,

legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato. Tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale: Corte cost. 2 dicembre 2003, n. 353; Id. 26 luglio 2005, n. 319; Id., n. 355 del 2005, cit.; Id. 25 novembre 2005, n. 424; Id., 8 febbraio 2006, n. 40; Id., 14 aprile 2006, n. 153. 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. comma 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 giugno 2003, n. 131, art. 1, comma 3°; Corte cost. 13 luglio 2005, n. 319; Corte cost. 12 dicembre 2003, n. 353, in *Giust. civ.*, 2003, 3667, con note di BINDI e GENTILINI; Corte cost. 11 giugno 2003, n. 201, in *Foro it.*, 2003, I, 2227, con nota di PASSAGLIA; Corte cost. 23 luglio 2002, n. 376, in *Cons. St.*, 2002, II, 1119; Corte cost. 19 giugno 2002, n. 282, in *Foro amm. - CdS*, 2002, 2787, con nota di GALLO; in *Giust. civ.*, 2002, 2012, con note di D'ATENA e MORANA; in *Giust. civ.*, 2002, 3281, con nota di CAVASINO; Corte cost. 23 gennaio 1974, n. 13.

²³⁸ Da ultimo: Cass. pen., sez. VI, 12 marzo 2009, n. 11004; la condotta di colui che, procurandosi un titolo abilitativo falso, ottenga l'assunzione integra gli estremi della truffa: Cass. pen., sez. II, 21 settembre 2009, n. 36503; sulla costituzione parte civile degli ordini professionali in caso di esercizio abusivo della professione: Cass. pen., sez. IV, 27 maggio 2008, n. 22144.

²³⁹ P. PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1987, 1045; F. LUBRANO, voce *Albo professionale*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento IV, 2000, 55.

²⁴⁰ P. PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, cit., 1044.

²⁴¹ B. CAVALLO, (a cura di), *Ordinamento delle professioni di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale*, cit., 270.

²⁴² P. PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, cit., 1045.

²⁴³ *Contra* B. CAVALLO (a cura di), *Ordinamento delle professioni di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale*, cit., 269.

²⁴⁴ F. LUBRANO, voce *Albo professionale*, cit., 55.

prima di adire l'autorità giudiziaria, può proporre ricorso al Consiglio nazionale ²⁴⁵. 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 ²⁴⁶. Talora i giudici amministrativi hanno tentato di affermare la propria giurisdizione per l'iscrizione in tutti i casi in cui sia necessaria una valutazione discrezionale dei presupposti normativi ²⁴⁷. Poiché il possesso dei requisiti voluti dalla legge è condizione necessaria e sufficiente per ottenere l'iscrizione, che va disposta se quei requisiti sussistono e deve invece essere negata in caso contrario, secondo la giurisprudenza prevalente l'ordine professionale ha il solo compito di verificare se l'aspirante sia nel loro possesso non avendo invece facoltà di valutare se la richiesta iscrizione corrisponda all'interesse pubblico ²⁴⁸.

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 e 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 (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.) 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 ²⁴⁹.

Secondo la disciplina nazionale ulteriori presupposti per l'iscrizione

²⁴⁵ D.m. Ministero di Grazia e Giustizia n. 615 del 1994, cit., art. 11, comma 1°.

²⁴⁶ Cons. St., sez. VI, 2 novembre 2007, n. 5694; Cons. St., sez. IV, 31 dicembre 2003, n. 9298, in *Foro amm.* - *CdS*, 2003, 3680; TAR Lazio sez. III 4 febbraio 2008, n. 906; TAR Puglia Sez. I, 29 agosto 2002, n. 3756, in *I TAR*, 2002, I, 3600; TAR Lombardia, 4 febbraio 1998, n. 186; Corte Cass., sez. un., 27 giugno 2006, n. 14760, in *Foro it. - Online*; Corte Cass. 9 febbraio 1993, n. 1613, in *FI - Cd Rom*, 1987-2004; Corte Cass. 22 gennaio 1992, n. 682, *ivi*; Corte Cass., sez. un., 20 marzo 1991, n. 2264, in *Foro it.*, 1991, I, 1086.

²⁴⁷ Per gli assistenti sociali specialisti: TAR Puglia 9 dicembre 2002, n. 5585, in *RAGIUSAN*, 2002, 231/232, 89; TAR Puglia 29 agosto 2002, n. 3756; TAR Trentino Alto Adige 29 marzo 1999, n. 117, in *Foro amm.*, 2000, 984.

²⁴⁸ Corte Cass., sez. un., 23 febbraio 1990, n. 1399, in *Foro it.* 1990, I, 843; Id., sez. un., 16 marzo 1978, n. 1522, in *Foro it.*, 1978, I, 1121.

²⁴⁹ Corte cost. 10 luglio 1973, n. 120, in *Giur. it.*, 1973, 1306; Corte cost. 23 marzo 1968, n. 11, *ivi*, 1968, 311.

all'albo professionale sono la residenza (cui è equiparato il domicilio professionale per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, ai fini dell'iscrizione o del mantenimento dell'iscrizione in albi, elenchi o registri ²⁵⁰) 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 in giudicato, per un reato che comporta l'interdizione dalla professione.

Il venir meno del requisito della residenza nella regione o 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 e importa la cancellazione dall'albo con decorso, rispettivamente, dalla data di cessazione della domiciliatura 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.

La disciplina europea ²⁵¹ prevede ora il riconoscimento delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, che permettono al titolare di esercitare nello Stato membro la professione corrispondente ²⁵².

Il riconoscimento consente ai cittadini dell'Unione europea di accedere alla professione corrispondente (in specie: assistente sociale) per la quale siano qualificati nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse

²⁵⁰ L. 21 dicembre 1999, n. 526, art. 16.

²⁵¹ In generale l'ordinamento europeo ritiene applicabile ai professionisti il principio di libera circolazione delle persone e dei lavoratori, il principio di libertà di stabilimento e il principio di libera circolazione dei servizi, ritenuti espressione dell'esigenza di rendere possibile e agevole per i cittadini comunitari l'esercizio di attività lavorative di qualsiasi natura (subordinata o meno), indipendentemente dal loro carattere stabile od occasionale, nell'intero territorio comunitario, senza riguardo ai confini nazionali: G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Cedam, 2003, 452 e s. Sul riconoscimento delle qualifiche professionali: M. CEVOLI, G. CORONAS, *I sistemi di riconoscimento delle qualifiche in Europa*, in *Riv. politiche sociali*, 2006, fasc. 4, 355; P. ANDREOZZI, *La libertà di stabilimento nelle libere professioni: il riconoscimento di titoli, diplomi e qualifiche professionali nel settore delle professioni sanitarie in Europa*, in *Riv. Trim. Sc. amm.*, 2005, 1, 107; E. CHIARETTO, *Il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'Unione europea*, in *Riv. dir. intern. priv. process.*, 2006, 689; A. MARI, *La nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (commento alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2005/36 del 7 settembre 2005)* in *Giorn. dir. amm.* 2006, 398; R. ROTIGLIANO, *Primo commento alla recente direttiva 2005/36/Ce sul riconoscimento delle qualifiche professionali*, in *Serv. pubb. appalti* 2005, 901.

²⁵² Commissione Europea, Libro Verde 22 giugno 2011 riguardante la Revisione della Direttiva sulle Qualifiche Professionali (2005/36) al fine di "modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali"; d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206, art. 4, comma 1°, lett. a; Direttiva 2005/36/Ce, 7 settembre 2005, relativa al Riconoscimento delle qualifiche professionali; AGCM, *Relazione in merito alla liberalizzazione dei servizi professionali*, 18 novembre 2005; da ultimo sul riconoscimento: CGCE 24 maggio 2011, n. C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-54/08, C-61/08, C-52/08 e C-53/08.

condizioni previste dall'ordinamento italiano, dovendo tuttavia possedere le conoscenze linguistiche necessarie ²⁵³.

L'accesso alla professione può configurarsi quale esercizio del c.d. diritto di stabilimento (TFUE artt. 49-55) inteso come diritto dei cittadini di uno Stato membro di esercitare in modo continuo e permanente la propria attività in un altro Stato membro. Vi rientrano le due ipotesi di esercizio di un'attività professionale o di un'attività economicamente rilevante (libertà di accesso: TFUE, art. 49, comma 2°) oppure di apertura di un centro secondario di attività in un Paese comunitario diverso da quello di origine (TFUE, art. 49, comma 1°). Espressione di un principio generale valido anche per le professioni liberali, il diritto di stabilimento osta così a norme nazionali che, rispetto a talune professioni, limitino o neghino ai cittadini di un diverso Stato membro la possibilità di apertura di uno studio o di un ufficio sul proprio territorio ²⁵⁴, o giungano a escludere l'accesso a determinate attività in ragione del criterio della residenza ²⁵⁵ oppure vincolino l'accesso all'aver seguito la formazione impartita da una scuola nazionale ²⁵⁶.

Ove la libertà di stabilimento investe qualsiasi attività economica o di lavoro, svolta in regime di non subordinazione e in modo stabile e che sia professionalmente qualificata, la libertà di prestazione dei servizi comporta l'esercizio solo temporaneo e occasionale di un'attività non salariata in un altro Stato membro ed è intesa come attività non subordinata fornita, dietro corrispettivo, da un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere eseguita ²⁵⁷ (TFUE artt. 56-62).

La scelta del prestatore di servizi fra il regime del diritto di stabilimento e il regime di libera prestazione comporta, come conseguenza, che eventuali norme nazionali che impongano, per la libera prestazione, gli stessi requisiti e condizioni posti per il diritto di stabilimento, siano da considerarsi come misure restrittive della concorrenza, poiché annullano di fatto la suddetta libertà di scelta ²⁵⁸.

Anche per la libertà di prestazione di servizi opera il divieto di norme

²⁵³ D.lgs. n. 206 del 2007, cit., art. 7; v. tuttavia CGCE 19 settembre 2006, C-506/04, *Wilson*; CGCE 19 settembre 2006, C-193/05, *Commissione c. Lussemburgo*.

²⁵⁴ CGCE 9 settembre 2004, C-417/02, *Commissione c. Grecia*; CGCE 12 lug 1984, C-107/83, *Klopp*; CGCE 7 marzo 2002, C-145/99, *Commissione c. Italia*; CGCE 16 giugno 1992, C-351/90, *Commissione c. Lussemburgo*; CGCE 20 maggio 1992, C-106/91, *Ramrath*; CGCE 30 aprile 1986, C-96/85, *Commissione c. Francia*.

²⁵⁵ CGCE 17 novembre 1992, *Commissione c. Regno Unito*.

²⁵⁶ CGCE 9 settembre 2003, C-285/01, *Burbaud*.

²⁵⁷ Direttiva 2006/123/Ce, 12 dicembre 2006, relativa ai *Servizi nel mercato interno*; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., 523.

²⁵⁸ CGCE 25 luglio 1991, C-76/90, *Säger*; L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, Il Mulino, 2006, 107 e s.

nazionali che pongano la residenza quale condizione per l'esercizio di determinate attività, ove condizioni meno restrittive possano comunque realizzare lo scopo di far rispettare le regole professionali in vigore nello Stato ospite. La residenza è infatti intesa come limite di fatto alla libertà, con effetti discriminatori indiretti e vanificazione dell'intento di consentire di svolgere temporaneamente l'attività a quanti non risiedano nello Stato dove la prestazione è erogata ²⁵⁹. Del pari non è ammessa l'imposizione di adempimenti legali, quali l'iscrizione ad un albo professionale nazionale per operatori stabiliti in altri Stati membri, poiché ostacolo all'attività che si intende prestare ²⁶⁰.

Sono invece legittimi, poiché corrispondenti a un imperativo di interesse generale, l'obbligo del rispetto di regole professionali di organizzazione, di qualifiche, di deontologia, di controllo e di responsabilità ²⁶¹ o, in genere, norme professionali intese a tutelare i destinatari del servizio ²⁶².

La professione in esame va ricondotta alla disciplina generale delle c.d. professioni regolamentate ²⁶³, intese come l'insieme delle attività o l'attività il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o albi, registri o elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni, se l'iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali, o all'accertamento di specifiche professionalità.

L'albo professionale degli assistenti sociali si connota per la delimitazione della « plurisoggettività » del relativo ordine professionale ²⁶⁴ in ragione dell'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

²⁵⁹ CGCE 21 aprile 2005, C-140/03, *Commissione c. Grecia*; CGCE 20 ottobre 1998, C-114/97, *Commissione c. Spagna*; CGCE 25 luglio 1991, C-221/89, *Factortame*; CGCE 3 dicembre 1974, C-33/74, *Van Binsbergen*; CGCE 26 novembre 1975, C-39/75, *Coenen*; TAR Basilicata 17 ottobre 2006, n. 723, in *Giur. amm.*, 2006, II, 1843.

²⁶⁰ Cons. St., sez. IV, 25 marzo 2005, n. 1279, in *Cons. St.*, 2005, I, 526; CGCE 13 febbraio 2003, C-131/01, *Commissione c. Italia*; CGCE 8 giugno 2000, C-264/99, *Commissione c. Italia*; CGCE 9 luglio 1997, C-34 e C-36/95, *De Agostini*; CGCE 9 luglio 1997, C-222/95, *Parodi*; CGCE 23 novembre 1999, C-369 e C-376/96, *Arblade e Leloup*.

²⁶¹ CGCE 3 dicembre 1974, C-33/74, *Van Binsbergen*.

²⁶² CGCE 19 gennaio 2006, C-330/03, *Collegio de Ingenieros de Caminos*; CGCE 21 settembre 1999, C-124/97 *Läärä et al.*; CGCE 18 gennaio 1979, C-110 e 111/78 *Van Wesemael*; in generale L. LEZZI, *Principio di equivalenza, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2003, 383; D. FISICHELLA, *Il principio di mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Dir. UE*, 1, 1999, 53.

²⁶³ C. MORVIDUCCI, *Professioni*, in M. P. CHITI e G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., Tomo III, Parte speciale, Giuffrè, 2007; G. MARCHETTO, A. PRADI, *Professioni intellettuali*, in *Dig. disc. priv. sez. Comm.*, 1995, XI vol., 356 e s.

²⁶⁴ B. CAVALLO, (a cura di), *Ordinamento delle professioni di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale*, cit., 273; M. STIPO, voce *Assistente sociale*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1997, 133.

consiglio dell'ordine regionale ²⁶⁵. 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 ²⁶⁶, la cui disciplina organizzativa è rinviata a fonte regolamentare ²⁶⁷.

Gli ordini e 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 ²⁶⁸.

L'ordine professionale degli assistenti sociali ²⁶⁹ ha competenza per la tenuta dell'albo, esercita la funzione disciplinare, liquida i compensi a richiesta del professionista o del privato ²⁷⁰.

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 ²⁷¹.

È la stessa giurisprudenza costituzionale a ricordare come la legislazio-

²⁶⁵ D.m. Ministero di Grazia e Giustizia 1994, n. 615, cit., art. 1.

²⁶⁶ Per l'albo « entificato »: B. CAVALLO, *Ibidem*, 265; in generale sugli ordini professionali v. da ultimo: L. FERRARA, *Note critiche sulla natura giuridica degli ordini professionali*, in *Dir. amm.*, 2011, 361 s. e dottrina *ivi* citata.

²⁶⁷ D.m. Ministero di Grazia e Giustizia 1994, n. 615, cit.

²⁶⁸ R.d.l. 24 gennaio 1924, n. 103; P. PISCIONE, voce *Professioni (disciplina)*, cit., 1042.

²⁶⁹ In generale v. artt. 2229 e 2233 c.c. e le leggi istitutive dei singoli ordini.

²⁷⁰ F. TERESI, *Ordini e collegi professionali*, in *Dig. dir. pub.*, 1995, X, 449; C. GESSA, *Ordini e collegi professionali*, in *Enc. giur. it.*, 1990, XXII; G. MARCHETTO, A. PRADI, *Professioni intellettuali*, cit., 356 e s.; A. CATELANI, *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Giuffrè, 1975.

²⁷¹ M. CONSITO, *La legittimazione ad agire degli ordini professionali a difesa degli interessi di categoria*, in *Foro amm.*, 2002, 2937. La natura di ente pubblico propria degli ordini professionali è pertanto ritenuta sufficiente a fini di tutela degli interessi di categoria: Cons. giust. amm. Sic., 14 giugno 1999, n. 254; Cons. St., sez. V, 20 agosto 1996, n. 929; Cons. giust. amm. Sic., 1 luglio 1999, n. 298; Cons. St., sez. V, 12 novembre 1985, n. 390, in *Cons. St.*, 1985, I, 1420; Cons. St., sez. V, 29 luglio 1977, n. 821, in *Cons. St.*, 1977, I, 1213; A. ATTARDI, voce *Legittimazione ad agire*, in *Dig. disc. civ.*, 1993, X, 524; G. COSTANTINO, voce *Legittimazione ad agire*, in *Enc. giur. it.*, 1990, XVIII; S. CASSESE, *Professioni e ordini professionali nella recente giurisprudenza (1998-1999)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 687; G. DELLA CANANEA, *Gli ordini e i collegi professionali nella recente giurisprudenza (1996-1997)*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 944; F. DI MARCO, *La legittimazione delle associazioni professionali e degli organi istituzionali nella tutela dei diritti dei professionisti*, in *Foro pad.*, 1998, I, 237; L. SALVANESCHI, *Sulla legittimazione ad agire degli ordini professionali a tutela degli interessi della categoria rappresentata*, in *Riv. giur. sarda*, 1995, 285; M. BARBUTO, *Ordine dei dottori commercialisti e società professionali vietate: una innovativa sentenza della cassazione sulla legittimazione degli ordini professionali in sede civile*, in *Impresa*, 1994, 305; A. DI MAJO, *Gli ordini professionali e gli interessi diffusi*, in *Corriere giur.*, 1993, 1436.

ne riguardante gli Ordini e i Collegi professionali sia finalizzata a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività. Essa risponde all'esigenza di tutelare « un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e a istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirano a iscriversi ²⁷² ».

Nel codice deontologico trovano così indicazione i diritti e i doveri degli appartenenti alla categoria, sia verso l'ordine professionale, sia verso i colleghi professionisti, sia verso gli utenti, per l'onorabilità e il decoro della professione ²⁷³.

Di tutela della categoria, invece, 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 pubblica per la difesa di interessi di categoria ²⁷⁴.

17. I doveri dell'assistente sociale tra pubblico impiego e codice deontologico (Roberto Cavallo Perin e Manuela Consito).

La disciplina di settore chiarisce che l'assistente sociale opera con autonomia tecnico-professionale e di giudizio ²⁷⁵ 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 ²⁷⁶, con norma che trova riaffermazione nelle disposizioni di deontologia, ove si ricorda anche come il professionista

²⁷² Corte cost., 3 novembre 2005, n. 405, che ha inoltre affermato che l'ordinamento e l'organizzazione degli Ordini e dei collegi professionali rientrano nella competenza statale poiché dalla dimensione nazionale — e non locale — dell'interesse sotteso alla disciplina degli Ordini e dei collegi professionali e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata è la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, comma 2, lettera g), della Costituzione e non la materia "professioni".

²⁷³ Cass., 21 maggio 2004, n. 9704; Cass., sez. III, 31 maggio 2006, n. 13004.

²⁷⁴ Cons. Giust. amm. Sic., 1 luglio 1999, n. 298, in *Cons. St.*, 1999, I, 1246; Cons. Giust. amm. Sic., 14 giugno 1999, n. 254, in *Cons. St.*, 1999, I, 1034; Cons. St., sez. V, 20 agosto 1996, n. 929, in *Cons. St.*, 1996, I, 1178; A. PRETO, *Le libere professioni in Europa — Regole e concorrenza per il mercato globale*, EGEEA, 2001; S. CASSESE, *Professioni ed ordini professionali in Europa*, Il Sole 24 ore, 2000; A. ARGENTATI, *Le professioni intellettuali tra regolamentazione pubblicistica e disciplina della concorrenza*, in *Giur. comm.*, 2000, II, 649; A. BERLINGUER, *Professione intellettuale, impresa e concorrenza nel dialogo diritto interno — diritto comunitario: premesse per uno studio*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, II, 637; S. RACHELI, *Rappresentanza degli interessi, ordinamenti professionali e competizione globale*, in *Doc. giust.*, 1997, 1107.

²⁷⁵ Sull'autonomia professionale dell'assistente sociale: R. CAVALLO PERIN-M. CONSITO, *Assistente sociale*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della Famiglia*, 2ª ed., Tomo III, Giuffrè, 2009, 5247-5310.

²⁷⁶ L. n. 84 del 1993, art. 1, comma 1°.

debba difendere la propria autonomia da pressioni e condizionamenti, oltre che richiedere il rispetto del proprio profilo e dell'autonomia professionale (Cod. deo., art. 10).

Soffermandosi sulle ipotesi di collaborazione con l'autorità giudiziaria la medesima disciplina afferma come l'attività dell'assistente sociale abbia esclusivamente funzione tecnico-professionale (l. n. 84 del 1993, cit., art. 1, comma 4°).

Per comprendere la portata della norma è utile darne una lettura in combinato disposto con le molteplici disposizioni che rimettono a vario titolo all'autorità giudiziaria la possibilità, ove non il dovere di: *valersi dell'assistenza* di organi della pubblica amministrazione (art. 344 c.c., comma 2°; d.p.r. 24 luglio 1977, n. 617, art. 23, comma 1°, lett. c) o di esperti in una determinata professione (art. 68 c.p.c.); *attivarsi* a seguito di apposita *segnalazione* di una situazione di abbandono di minori di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità (l. 4 maggio 1983, n. 184, art. 9, comma 1°) o della richiesta di attivazione dell'amministrazione di sostegno da parte dei responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e assistenza della persona, (art. 406 c.c., comma 3°); per le ipotesi di affidamento preadottivo *ricorrere* ai servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati per lo svolgimento di adeguate indagini circa lo stato di abbandono di un minore (l. n. 183 del 1984, cit., art. 22, comma 3°); *avvalersi* delle competenti professionalità delle aziende sanitarie locali e ospedaliere (l. n. 183 del 1984, cit., art. 22, comma 3°); *richiedere*, a seguito della presentazione di copia della dichiarazione di disponibilità all'adozione ai servizi degli enti locali, l'invio di una relazione completa da parte servizi socio-assistenziali a fini di acquisizione di elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla loro capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di più minori o di uno solo, sulle eventuali caratteristiche particolari dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere, nonché l'acquisizione di ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione (l. n. 184 del 1983, cit., art. 29 *bis*, comma 3° e 4°, lett. c); *disporre*, per adozioni in casi particolari, l'esecuzione di adeguate *indagini* da effettuarsi, tramite i servizi locali, sull'adottante, sul minore e sulla di lui famiglia (l. n. 184 del 1983, cit., art. 57, comma 2°) e, più in generale, *disporre* all'occorrenza tramite i servizi sociali locali più approfonditi *accertamenti* sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive ai fini di verifica-

re se sussiste lo stato di abbandono (l. n. 184 del 1983, cit., art. 10, comma 1°) ²⁷⁷.

Si è segnalato ²⁷⁸ come il complesso di attività ricordate nel quadro della collaborazione tra servizio sociale, singolo professionista e autorità giudiziaria possa ricondursi a una pluralità di modelli, tra loro alternativi, ricostruiti in termini di *intervento facoltativo* o di *intervento obbligatorio*, in ragione della facoltà o dell'obbligo per il giudice di attivare il coinvolgimento dei servizi sociali nell'espletamento della funzione giurisdizionale. Si è sottolineato come non possa tuttavia confondersi il ruolo in tal senso svolto dai servizi sociali territoriali con la generale figura degli *ausiliari del giudice*, di cui all'art. 68 c.p.c., che prevede la possibilità per questi di farsi assistere da esperti in una determinata arte o professione e, in generale, da persona idonea al compimento di atti che non è in grado di compiere da solo.

I menzionati interventi dell'assistente sociale rientrano nell'esercizio della funzione giurisdizionale, o come esercizio di competenze proprie degli enti locali. Le attività amministrative dei servizi sociali si collocano come atti d'istruttoria nei procedimenti affidati al giudice, su richiesta di quest'ultimo o su iniziativa propria (segnalazioni, denunce, ecc.), così l'esito d'indagini o di accertamenti o atti di notorietà comunicati all'autorità giudiziaria dal responsabile del servizio (l. n. 241 del 1990, cit., artt. 4 e s.), ma anche le valutazioni tecniche che possono essere rese in corso di udienza personalmente dall'assistente sociale incaricato e raccolte nel verbale della stessa, oppure in forma di relazione scritta inviata al giudice previo esame del responsabile del servizio (l. n. 241 del 1990, cit., art. 17); infine gli atti di esecuzione di provvedimenti del giudice (es.: allontanamento di un minore).

Si è chiarito che per l'affido « familiare è necessario un provvedimento

²⁷⁷ Per una più ampia disamina al riguardo: M. DELLAVALLE, J. LONG, *La cooperazione fra servizio sociale e giudice in un processo giusto*, in *Minorigiustizia*, 2009, II, 176 e s.

²⁷⁸ M. DELLAVALLE, J. LONG, *La cooperazione fra servizio sociale e giudice in un processo giusto*, cit., 176 e s.; Regione Piemonte, *La tutela giudiziaria dei minori in Piemonte. Informazioni, indicazioni e suggerimenti ai servizi socio-assistenziali e sanitari delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta in ordine alla tutela giudiziaria dei minori*, Torino, 2004 (reperibile anche on line all'indirizzo <http://www.minorie-famiglia.it/download/informazioni-piemonte.PDF>); A. ACCETTULLI, L. ONOFRIO e al., *La comunicazione scritta tra servizi sociali e l'autorità giudiziaria*, Carocci, 2004; S. BOCCACCIO, *Il giudice della separazione e i servizi sociali*, in A. DELL'ANTONIO, D. VINCENZI AMATO (a cura di), *L'affidamento dei minori nelle separazioni giudiziali. Ricerca interdisciplinare sui criteri di affidamento in alcuni tribunali italiani*, Giuffrè, 1992; B. AVANZINI BARBERO, *Giustizia minorile e servizi sociali*, F. Angeli, 2003; F. MAZZA GALANTI, *Esperienze e prospettive di un lavoro integrato fra servizi e giustizia*, in *Minorigiustizia*, 1999, n. 4, 35-48; P. PAZÉ, *Le conoscenze del giudice e il ruolo dei servizi*, in C. SARACENO, M. PRADI (a cura di), *I figli contesi. L'affidamento dei minori nella procedura di separazione*, Unicopli, 1991; R. PERCHIAZZI, *L'inchiesta sociale nei procedimenti dinanzi al tribunale per i minorenni*, in www.ordine-avvocaturistano.it; P. RE, *L'ascolto indiretto del minore. Indagini dei servizi territoriali*, in *Dir. fam. pers.*, 2006, n. 3, 1294-1309; P. VERCELLONE, *La collaborazione tra servizi e giudici nel procedimento civile di famiglia e dei minori*, in *Minorigiustizia*, 1999, IV, 11-34.

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 a seguito di una sua relazione sociale, poiché tale relazione non è atto amministrativo idoneo a ricevere esecutività dal giudice tutelare ²⁷⁹. Del pari non può essere ritenuta sufficiente a tali fini una relazione sottoscritta da un assistente sociale nella quale si proponga l'affidamento ²⁸⁰.

La collaborazione con l'autorità giudiziaria effettuata dal servizio sociale locale può inoltre, in taluni dei casi indicati, essere ricondotta al modello dell'avvalimento o dell'utilizzazione di uffici altrui ²⁸¹, ove un'amministrazione, anziché dotarsi di uffici propri, si avvale degli uffici (del personale e delle attrezzature) di una diversa amministrazione, per lo svolgimento dei suoi poteri e delle sue funzioni, e per il raggiungimento dei propri fini.

L'utilizzazione degli uffici può avere ad oggetto l'attività istruttoria o la fase esecutiva, mai quella costitutiva di emanazione dell'atto di esercizio della funzione, che resta di competenza dell'amministrazione che utilizza gli uffici altrui e perciò differisce dalla delega di funzioni interorganica o intersoggettiva ²⁸² ove un'espressa previsione legislativa consente al titolare di attribuire ad altro organo o ente l'intero esercizio della funzione, comprensiva dell'istruttoria, dell'emanazione dell'atto e della sua esecuzione.

Alla luce della disciplina professionale ²⁸³ sono attribuite al professionista (riserva di prestazione ²⁸⁴) le attività rese dall'assistente sociale nelle

²⁷⁹ Trib. Minori, Bologna 23 novembre 1993, in *Dir. fam.*, 1994, 257.

²⁸⁰ Trib. Minori Bologna, 23 gennaio 1984, in *Dir. fam.*, 1985, 143; sul valore probatorio delle relazioni, orali o scritte, degli assistenti sociali: Corte Cass. 11 dicembre 1992, n. 13122, in *Foro it.*, 1993, 2890.

²⁸¹ V. CERULLI IRELLI, *Diritto amministrativo*, Giappichelli, 2006, 187; F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, 2005, 388 e s.

²⁸² Talvolta si crede erroneamente che avvenga una delegazione e vi sia un rapporto gerarchico fra l'autorità che delibera e quella che deve eseguire la deliberazione: il che non è, se tale esecuzione costituisce una competenza dalla legge attribuita ad un ufficio e da questo esercitata, senza alcuna dipendenza dall'organo deliberante: S. ROMANO, *Principii del diritto amministrativo italiano*, SEI, Milano, 1912, 80 e s.; v. d.lgs. 30 marzo 2011, n. 165, cit., art. 17, comma 1° bis: i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati. Lett. b d e: b) curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate; d) dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia; e) provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici.

²⁸³ L. n. 84 del 1993, cit., art. 1.

²⁸⁴ L. n. 84 del 1993, cit., art. 1; d.p.r. 5 giugno 2001, n. 328, art. 21, comma 2°, lett. a: Formano oggetto

attività di indagine, di adozione di valutazioni tecniche (relazioni o inchieste sociali) e di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali. In tali casi assume rilievo la qualifica professionale di assistente sociale del dipendente pubblico (funzionario o dirigente responsabile del servizio) preposto all'unità organizzativa responsabile del procedimento, non diversamente dal medico chirurgo, dall'avvocato, dall'ingegnere assunto alle dipendenze di una pubblica amministrazione.

Il dirigente di ciascuna unità organizzativa interna ad una pubblica amministrazione provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale. Fino a quando non sia effettuata tale assegnazione è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa (l. n. 241 del 1990, cit., art. 5).

Ove il dirigente dell'ufficio preposto sia anche *assistente sociale* è possibile che egli assuma direttamente, con assegnazione a sé, la responsabilità dell'istruttoria, può ove previsto dall'ordinamento anche avocare a sé il compimento degli stessi atti istruttori od eventualmente l'emanazione dell'atto conclusivo del procedimento.

La soluzione è conforme alle norme deontologiche, né contraddice alla prescrizione che l'assistente sociale con compiti di direzione e coordinamento è tenuto a rispettare l'autonomia tecnica e di giudizio dei colleghi (Cod. deo., art. 49).

Il funzionario o dirigente responsabile del servizio che non sia assistente sociale non può — senza invadere la riserva di atto professionale — impartire ordini sui contenuti di un'istruttoria, fermo restando l'esercizio del potere di direzione ²⁸⁵ che consente l'indicazione degli scopi concreti da perseguire, dell'ordine di priorità nella tutela degli interessi, di linee guida

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: 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.

²⁸⁵ Il potere di direzione (d.lgs. n. 165 del 2001, cit., artt. 14 e s.) è caratterizzato dal fatto che l'ufficio interessatio è dotato del potere di emanare atti — denominati direttive — con i quali, anziché imporre comportamenti (come nel caso del potere di ordine), indica gli scopi concreti da perseguire, stabilisce eventualmente l'ordine delle priorità per gli scopi medesimi, può effettuare eventuali richiami di attenzione, anche su possibili limiti di spesa, dettare linee guida di approfondimento, e lascia all'ufficio subordinato la scelta dei modi per raggiungere gli scopi indicati, non sussistendo più poteri di avocazione o di sostituzione, se non nei casi previsti dalla legge; per il potere di sostituzione d.lgs. n. 165 del 2001, cit., art. 16, comma 1°, lett. e: I dirigenti di uffici dirigenziali generali (...) dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia.

di approfondimento e integrazione, oltre all'effettuazione di possibili richiami di attenzione a tutela degli utenti, o su eventuali limiti di spesa ²⁸⁶.

Si offre perciò una lettura convergente del rapporto tra colleghi che risponde a due fonti di responsabilità: in osservanza dei doveri professionali e dei doveri del pubblico dipendente (art. 54, comma 2°, Cost.), con reciproco rispetto delle specifiche funzioni ordinamentali, poiché è prescritto che l'assistente sociale risponde ai responsabili dell'organizzazione di lavoro per gli aspetti amministrativi, salvaguardano la sua autonomia tecnica e di giudizio (Cod. deo., art. 50).

L'assistente sociale pubblico dipendente non è soggetto alle direttive o agli indirizzi amministrativi del dirigente responsabile del servizio che pretendano di ingerire nelle sfere riservate alla professione. La direttiva può essere inoltre disattesa ove sussista una congrua motivazione, in assenza della quale, oltre a rilevare come sintomo di eccesso di potere, può comportare l'esercizio del potere disciplinare ²⁸⁷.

Delicate questioni possono sorgere in presenza di un conflitto tra direttiva del dirigente e dovere professionale imposto dal codice deontologico, la cui violazione può essere fonte di responsabilità disciplinare innanzi all'Ordine degli assistenti sociali.

Gli ordini professionali sono legittimati a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria dei soggetti di cui abbiano la rappresentanza istituzionale, sia quando si assumano violate le norme poste a tutela della professione, sia quando si tratti di conseguire determinati vantaggi, anche di carattere strumentale, giuridicamente riferibili alla intera categoria. La legittimazione è, poi, riconosciuta anche nell'ipotesi in cui possa ipotizzarsi astrattamente un conflitto di interessi tra gli ordini e i singoli professionisti beneficiari dell'atto impugnato, che l'Ordine assume invece essere lesivo dell'interesse istituzionale della categoria ²⁸⁸.

In tal senso potrebbe quindi palesarsi un'ipotesi di legittimazione ad agire dell'Ordine professionale a protezione degli iscritti nei confronti di provvedimenti amministrativi della pubblica amministrazione di cui l'iscritto è dipendente che costituiscano palese violazione o impongano la non osservanza delle norme deontologiche.

Gli ordini e i collegi professionali, la cui funzione si fonda sull'esigenza

²⁸⁶ Esigenze di contenimento della spesa non possono peraltro giustificare l'indicazione del possesso della cittadinanza italiana come requisito utile alla selezione dei fruitori di prestazioni assistenziali: Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432.

²⁸⁷ Sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego: S. PONZIO, *Il procedimento disciplinare e le sanzioni*, in F. MERLONI-R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, F. Angeli, 2009.

²⁸⁸ Cons. St., sez. V, 7 aprile 2011, n. 2148; M. CONSITO, *La legittimazione ad agire degli ordini professionali a difesa degli interessi di categoria*, cit., 2937.

che determinate professioni possano essere esercitate solo previo accertamento delle capacità professionali dei singoli e siano assoggettate a un regime di responsabilità professionale sotto il profilo deontologico, sono infatti legittimati a far valere gli interessi del gruppo nel suo complesso²⁸⁹, con l'unico limite derivante dal divieto di occuparsi di questioni concernenti i singoli iscritti e di quelle relative ad attività non soggette alla disciplina o potestà degli stessi.

Proprio in virtù di tale ultimo limite, gli ordini e collegi professionali, secondo parte della giurisprudenza, non possono ritenersi legittimati a impugnare i provvedimenti attinenti al pubblico impiego (sia quelli di carattere organizzativo, sia quelli di gestione dei singoli rapporti), essendo essi istituiti per la disciplina delle libere professioni ed esulando dalle loro funzioni il controllo dell'attività dei pubblici impiegati, che prestino, alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, attività di contenuto corrispondente a quella della libera professione²⁹⁰.

Secondo diverso profilo, tuttavia, il professionista dipendente di un ente pubblico non cessa certo di appartenere all'Ordine professionale e questo solo fatto è considerato fondamento della legittimazione dell'instaurazione a suo carico di un procedimento disciplinare da parte del medesimo, non trovando esaurimento in un parallelo procedimento disciplinare avviato dall'ente da cui lo stesso professionista dipenda.

In tal senso la duplicità dei due procedimenti disciplinari, del tutto autonomi tra loro, si giustifica in considerazione del duplice *status*²⁹¹ del professionista, appartenente all'ordine professionale e, nel contempo, dipendente di un ente pubblico.

La coesistenza dei due *status* nello stesso soggetto fa sì che il comportamento disdicevole posto in essere nell'ambito del pubblico impiego si riflette necessariamente nella sfera dell'etica professionale che l'iscritto all'albo è tenuto in quanto tale ad osservare, per cui egli non può sottrarsi al potere disciplinare che il Consiglio dell'ordine esercita nei confronti dei propri associati.

²⁸⁹ Cons. St., sez. V, 15 settembre 2001, n. 4819.

²⁹⁰ Cons. St., sez. V, 2 ottobre 2009, n. 6011; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 22 aprile 2002, n. 212.

²⁹¹ Sullo *status* del funzionario pubblico: R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori alla correttezza dei funzionari*, in F. MERLONI-R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit., 147-161; R. CAVALLO PERIN - B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministratori*, in *Diritto amministrativo*, 2009, 53-89; in generale sul concetto di *status*: P. RESCIGNO, voce *Status (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, XXX, 2; L. LENTI, *Status*, in *Dig. civ.*, XIX, 29; G. ALPA, *La rinascita dello status*, in *Materiali storia cultura giur.*, 1992, 435; Id., *Status e capacità giuridica*, in *Vita not.*, 1992, 433; B. CARBONI, *Status e soggettività giuridica*, Milano, 1998; A. CORASANITI, voce *Stato delle persone*, in *Enc. dir.*, XLIII; F. SALVO, *Status e titolo*, in *Stato civile it.*, 1987, 126.

Infatti il professionista, finché conserva l'iscrizione all'albo, è tenuto all'osservanza di obblighi, non solo nei confronti dell'amministrazione dalla quale dipende, ma anche nei confronti dell'Ordine al quale appartiene, in relazione a quel complesso di norme etico-sociali, che costituiscono la deontologia professionale, atteso che si tratta di obblighi di comportamento che, pur riguardando il medesimo soggetto, si pongono tuttavia su due sfere diverse ²⁹².

La sussistenza del potere disciplinare dell'Ordine per comportamenti tenuti nello svolgimento di attività diverse da quelle strettamente professionali è stato affermato più volte dalla giurisprudenza ²⁹³.

Si è così avuto occasione di precisare che il potere disciplinare nei confronti dei professionisti non si riferisce solo alla professione espletata secondo un modello organizzativo autonomo, ma anche a fatti e violazioni connessi allo svolgimento di ogni attività che sia estrinsecazione delle particolari conoscenze tecniche attestate dal titolo di studio e, pertanto, può essere esercitato anche con riguardo a violazioni di norme deontologiche inerenti l'esercizio di attività legata allo *status* del professionista e svolta nell'ambito del rapporto di lavoro, privato o pubblico ²⁹⁴.

In generale può quindi affermarsi che costituiscono illecito disciplinare anche i comportamenti tenuti dagli iscritti nello svolgimento di attività diverse dallo stretto esercizio della professione, quante volte il comportamento sia suscettibile di essere considerato di pregiudizio per il decoro della professione ²⁹⁵.

Il decoro della professione di assistente sociale, come di qualsiasi altra professione, prescinde infatti dalla sede in cui la stessa è svolta, poiché comportamenti eventualmente censurabili dell'operatore di una professione c.d. protetta non assumono connotati diversi a seconda dell'occasione nella quale sono stati tenuti e sono idonei a incidere sul decoro stesso ²⁹⁶.

²⁹² Cass., sez. III, 29 maggio 2003, n. 8639.

²⁹³ Cass., sez. un., 24 agosto 1999, n. 597, Cass., sez. un., 10 agosto 1996, n. 7401, Cass., 15 giugno 1994, n. 5788, tutte relative alla professione di avvocato; Cass., 3 aprile 2000, n. 4011, a proposito della professione di geometra; Cass., 10 dicembre 1993, n. 12165, a proposito della professione di ingegnere.

²⁹⁴ Cass., 23 luglio 1993, n. 8329; Cass., 18 maggio 2000, n. 6469; Cass., 23 gennaio 2002, n. 747; Cass., 29 maggio 2003, n. 8639.

²⁹⁵ Cass. n. 9704 del 2004, cit.

²⁹⁶ Cass., sez. III, n. 13004 del 2006, cit.; sui doveri di comportamento in servizio e fuori servizio dei funzionari pubblici: M. CONSITO, *Il comportamento in servizio del funzionario: l'utilizzazione delle risorse e l'imparziale svolgimento di funzioni e servizi*, in R. CAVALLO PERIN, F. MERLONI (a cura di), *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, cit., 162-179; D. CASALINI, *La rilevanza dei comportamenti "fuori servizio" dei dipendenti pubblici*, ivi, 225-249.