

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 <sup>279</sup>. Del pari non può essere ritenuta sufficiente a tali fini una relazione sottoscritta da un assistente sociale nella quale si proponga l'affidamento <sup>280</sup>.

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 <sup>281</sup>, 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 <sup>282</sup> 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 <sup>283</sup> sono attribuite al professionista (riserva di prestazione <sup>284</sup>) le attività rese dall'assistente sociale nelle

<sup>279</sup> Trib. Minori, Bologna 23 novembre 1993, in *Dir. fam.*, 1994, 257.

<sup>280</sup> 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.

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

<sup>282</sup> 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 ricoprono 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.

<sup>283</sup> L. n. 84 del 1993, cit., art. 1.

<sup>284</sup> 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<sup>285</sup> 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.

<sup>285</sup> Il potere di direzione (d.lgs. n. 165 del 2001, cit., artt. 14 e s.) è caratterizzato dal fatto che l'ufficio interessato 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 <sup>286</sup>.

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 <sup>287</sup>.

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 <sup>288</sup>.

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

<sup>286</sup> 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.

<sup>287</sup> 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.

<sup>288</sup> 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 complesso<sup>289</sup>, 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 professione<sup>290</sup>.

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*<sup>291</sup> 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.

<sup>289</sup> Cons. St., sez. V, 15 settembre 2001, n. 4819.

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

<sup>291</sup> Sullo *status* del funzionario pubblico: R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati 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 amministrati*, 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 <sup>292</sup>.

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 <sup>293</sup>.

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 <sup>294</sup>.

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 <sup>295</sup>.

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 <sup>296</sup>.

<sup>292</sup> Cass., sez. III, 29 maggio 2003, n. 8639.

<sup>293</sup> 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.

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

<sup>295</sup> Cass. n. 9704 del 2004, cit.

<sup>296</sup> 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.