

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*, EGEA, 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*, 2^a 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-avvocatori.stano.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.