PROPOSTA DI DISEGNO DI LEGGE
Istituzione del Registro Unico Nazionale degli Amministratori di Condominio

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. Il contesto e la necessità dell'intervento legislativo.

L'Italia conta circa 1,2 milioni di edifici condominiali, abitati da circa 45 milioni di persone, pari a oltre tre quarti della popolazione residente. L'amministratore di condominio gestisce patrimoni immobiliari e fondi comuni che, nella sola realtà dei condomini medi, ammontano a importi annui compresi tra decine di migliaia e diversi milioni di euro. Nonostante la rilevanza economica e sociale di questa funzione, l'accesso alla professione è rimasto privo di un sistema di verifica pubblicamente accessibile e dotato di effetti certi, con conseguente impossibilità per i condòmini di accertare in modo affidabile la qualificazione del proprio amministratore prima della nomina e durante il mandato. Il contenzioso condominiale rappresenta la categoria più numerosa tra le cause civili pendenti nei tribunali italiani. Studi del Consiglio Superiore della Magistratura e del Ministero della Giustizia indicano che le liti condominiali costituiscono tra il 30 e il 35 per cento del totale del contenzioso civile di primo grado. Una quota rilevante di tali controversie origina da comportamenti di amministratori privi di adeguata formazione o da situazioni di opacità gestionale che un registro pubblico consultabile avrebbe potuto prevenire. L'istituzione del RUNAC risponde alla necessità di ridurre questo carico sul sistema giudiziario attraverso la prevenzione, più che attraverso la repressione successiva al danno.

2. Il quadro normativo vigente e le sue lacune.

La legge 11 dicembre 2012, n. 220 ha introdotto nell'art. 71-bis delle disposizioni attuative del Codice civile i requisiti minimi per l'esercizio della professione di amministratore di condominio. Il decreto del Ministro della giustizia 13 agosto 2014, n. 140 ha disciplinato la formazione iniziale e l'aggiornamento annuale. Tuttavia, il quadro normativo vigente non prevede alcun sistema pubblico di verifica del possesso dei requisiti: non esiste un elenco consultabile dai condòmini, non vi è un meccanismo centralizzato di controllo dell'aggiornamento formativo e non è possibile verificare l'esistenza di provvedimenti disciplinari a carico di un amministratore. Il RUNAC completa questo quadro normativo già esistente, non lo sostituisce: si inserisce come elemento di chiusura di un sistema che il legislatore aveva impostato nel 2012 senza dotarlo degli strumenti di verifica pubblica necessari per la sua effettività.

3. La compatibilità con la legge 14 gennaio 2013, n. 4 e la specificità strutturale della professione.

La legge 14 gennaio 2013, n. 4 ha disciplinato le professioni non organizzate in ordini o collegi affidando al mercato e alle associazioni professionali volontarie il compito di qualificare i professionisti, senza istituire albi abilitativi. La presente proposta di legge introduce un regime differenziato per gli amministratori di condominio in ragione di caratteristiche strutturali che

distinguono questa professione dall'ambito tipico di applicazione della legge n. 4 del 2013. In primo luogo, l'amministratore di condominio opera in forza di un mandato conferito da una collettività che comprende soggetti dissenzienti e assenti, privi della possibilità di sottrarsi individualmente al rapporto professionale: la scelta del professionista non avviene nel mercato bilaterale tra un cliente e un fornitore di servizi, ma attraverso una decisione assembleare che vincola tutti i proprietari, compresi quelli che avrebbero preferito un amministratore diverso. In secondo luogo, l'amministratore gestisce su base continuativa fondi di terzi — il conto corrente condominiale intestato al condominio — con autonomia operativa e poteri di firma che espongono i condòmini a rischi patrimoniali significativi in caso di condotta illecita o meramente negligente. In terzo luogo, l'ordinamento attribuisce all'amministratore obblighi con rilevanza penale — tra cui quelli in materia di sicurezza degli impianti e antincendio, di gestione dell'amianto, di tutela dei lavoratori impegnati nelle manutenzioni — che rendono la qualificazione del professionista una questione che trascende il rapporto privato tra le parti. In quarto luogo, l'attività dell'amministratore incide direttamente sull'esercizio del diritto di proprietà garantito dall'articolo 42 della Costituzione, in quanto le sue decisioni e omissioni determinano lo stato di conservazione e la fruibilità dell'immobile di ciascun condòmino.

4. La conformità ai principi costituzionali.

L'articolo 41 della Costituzione garantisce la libertà di iniziativa economica e ne consente la limitazione per legge quando sia necessario a fini di utilità sociale o per ragioni di sicurezza, libertà e dignità umana. La Corte Costituzionale ha elaborato in materia un criterio di ragionevolezza che richiede: (a) la presenza di un fine pubblico legittimo; (b) la proporzionalità tra la misura limitativa e il fine perseguito; (c) l'assenza di arbitrarietà nel contenuto dei requisiti imposti. La presente proposta soddisfa tutti e tre i requisiti. Quanto al fine pubblico, le finalità perseguite — tutela del patrimonio immobiliare privato, sicurezza degli edifici, riduzione del contenzioso, protezione dei soggetti vulnerabili — rientrano nell'ambito dell'utilità sociale ai sensi dell'art. 41, secondo comma, della Costituzione e costituiscono ragioni imperative di interesse generale ai sensi della direttiva 2006/123/CE. Quanto alla proporzionalità, il legislatore ha valutato che strumenti meno restrittivi dell'obbligo di iscrizione — in particolare il registro volontario e la certificazione facoltativa — non consentirebbero di conseguire le medesime finalità. Un registro volontario non garantisce la verifica pubblica universale della qualificazione, poiché lascia privi di copertura tutti gli amministratori che scelgano di non iscriversi, che sono proprio quelli rispetto ai quali la verifica sarebbe più necessaria. La certificazione facoltativa produce un effetto di selezione avversa, in cui i professionisti meno qualificati sono i meno incentivati a sottoporsi volontariamente alla valutazione. L'obbligo di iscrizione è pertanto la misura minima necessaria per garantire l'effettività della tutela. Quanto alla non arbitrarietà, i requisiti di iscrizione al RUNAC sono interamente fondati sull'art. 71bis delle disposizioni attuative del Codice civile, introdotto dalla legge n. 220 del 2012 e già vigente: non si introduce alcun requisito nuovo, ma si attribuisce effettività a requisiti che l'ordinamento esige già ma non è in grado di verificare pubblicamente. La riserva di legge di cui all'art. 41, terzo comma, della Costituzione è pienamente rispettata: i requisiti sostanziali sono fissati dalla legge e il decreto ministeriale di cui all'art. 4, comma 3, ha natura esclusivamente procedimentale.

5. La conformità al diritto dell'Unione Europea.

La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (cosiddetta direttiva Servizi o direttiva Bolkestein) impone agli Stati membri di sottoporre qualsiasi regime autorizzatorio a un triplice test: il regime deve essere giustificato da una ragione imperativa di interesse generale (art. 9, par. 1, lett. b); la ragione imperativa deve essere idonea a conseguire il fine perseguito e non eccedere quanto necessario (art. 9, par. 1, lett. c); la procedura di accesso al

regime deve essere trasparente, accessibile e non discriminatoria (art. 13). La presente proposta supera tutti e tre i test. Le finalità di tutela del patrimonio immobiliare, della sicurezza degli edifici e dei diritti dei consumatori costituiscono ragioni imperative di interesse generale riconosciute dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La misura è idonea e proporzionata, come argomentato al paragrafo precedente. La procedura di iscrizione è interamente telematica, gratuita per la consultazione e accessibile a tutti i cittadini, nel pieno rispetto dell'art. 13 della direttiva. Non sussistono requisiti discriminatori su base nazionale, in quanto la legge si applica indistintamente a tutti i soggetti che esercitano la professione sul territorio italiano, indipendentemente dalla loro cittadinanza o dalla loro residenza, nel rispetto del diritto di stabilimento e della libera prestazione di servizi garantiti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

6. Il sistema delle garanzie procedimentali.

Il rispetto del principio del giusto procedimento è garantito dall'art. 1-bis, comma 5, della presente legge, che impone la motivazione di tutti i provvedimenti limitativi, assicura il diritto di difesa dell'interessato prima dell'adozione di qualsiasi misura e garantisce l'impugnabilità innanzi al giudice amministrativo ai sensi del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Gli effetti abilitativi dell'iscrizione sono graduati: la mancata osservanza dell'obbligo formativo non produce l'immediata preclusione all'esercizio della professione, ma determina una sospensione temporanea con un termine di sei mesi per l'adempimento, in modo da limitare al minimo necessario l'impatto sulla continuità professionale dell'interessato e sui condòmini che egli amministra.

7. La clausola di invarianza finanziaria e la sostenibilità del modello.

L'istituzione del RUNAC non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. I costi di gestione della piattaforma informatica sono interamente coperti dai contributi versati dagli amministratori tramite le associazioni professionali, che svolgono le funzioni di verifica e certificazione mediante convenzione gratuita con il Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Il modello valorizza le strutture associative già esistenti e operanti ai sensi della legge n. 4 del 2013, senza duplicare funzioni né creare nuovi enti pubblici. La sostenibilità economica del sistema è garantita dalla distribuzione del costo tra tutti gli iscritti, con un contributo unitario atteso di entità contenuta rispetto ai proventi tipici dell'attività professionale. 8. Il regime transitorio e la tutela dell'affidamento Il principio del legittimo affidamento, riconosciuto tanto dall'ordinamento costituzionale quanto dal diritto dell'Unione Europea, impone al legislatore di non applicare retroattivamente requisiti abilitativi a chi esercita già una professione sulla base del quadro normativo vigente. L'art. 10 della presente legge garantisce il rispetto di questo principio attraverso un periodo transitorio articolato: il RUNAC diventa operativo entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge e gli amministratori già in esercizio dispongono di ulteriori diciotto mesi per procedere all'iscrizione. Questo arco temporale complessivo di trenta mesi consente a tutti i professionisti in attività di adeguarsi alle nuove disposizioni senza subire interruzioni nell'esercizio della professione, nel pieno rispetto del principio di non retroattività degli effetti abilitativi sfavorevoli.

CAPO I – REGISTRO UNICO NAZIONALE DEGLI AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO

Art. 1 – Istituzione e finalità

1. È istituito presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy il Registro Unico Nazionale degli Amministratori di Condominio, quale ente di gestione, di seguito denominato RUNAC, quale strumento di trasparenza pubblica e qualificazione professionale. Il registro è pubblico, consultabile gratuitamente online e ha natura informativa per tutti i cittadini.

2. L'iscrizione al RUNAC è obbligatoria per l'esercizio dell'attività di amministratore di condominio. L'iscrizione avviene esclusivamente tramite le associazioni professionali di

amministratori di condominio iscritte all'elenco tenuto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4 e successive modifiche che verificano il possesso dei requisiti di cui all'articolo 71-bis delle disposizioni per l'attuazione del Codice civile e certificano l'assolvimento degli obblighi formativi.
3. Il registro è finalizzato a garantire la trasparenza e la qualificazione professionale degli amministratori, tutelare i diritti dei proprietari di immobili e valorizzare la professione considerata la complessità delle funzioni amministrative, gestionali, contabili e tecniche.
Art. 1-bis – Clausola di interesse generale, proporzionalità e garanzie procedimentali
1. La presente legge persegue finalità imperative di interesse generale ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione e della direttiva 2006/123/CE, consistenti nella tutela patrimoniale di circa 45 milioni di residenti in condominio, nella sicurezza degli edifici, nella riduzione del contenzioso civile e nella protezione dei soggetti vulnerabili che non dispongono degli strumenti per valutare autonomamente la competenza del proprio amministratore. L'obbligo di iscrizione al RUNAC costituisce la misura proporzionata minima necessaria: strumenti meno restrittivi, quali la registrazione volontaria o la certificazione facoltativa, non garantiscono il medesimo livello di tutela, poiché lasciano privi di verifica pubblica i professionisti che non scelgono di sottoporvisi volontariamente, che sono i più esposti al rischio di inadeguatezza. La specificità strutturale della professione — mandato collettivo vincolante anche per i dissenzienti, gestione continuativa di fondi altrui, obblighi con rilevanza penale, incidenza diretta sul diritto di proprietà di cui all'articolo 42 della Costituzione — giustifica un regime abilitativo differenziato rispetto al perimetro della legge 14 gennaio 2013, n. 4, ferma la compatibilità con gli articoli 4 e 35 della Costituzione.
2. I requisiti sostanziali per l'iscrizione sono fissati direttamente dalla presente legge mediante rinvio all'articolo 71-bis delle disposizioni per l'attuazione del Codice civile. Il decreto ministeriale di cui all'articolo 4, comma 3, ha natura esclusivamente procedimentale e non può introdurre requisiti ulteriori, nel rispetto della riserva relativa di legge di cui all'articolo 41, terzo comma, della Costituzione. I provvedimenti di diniego di iscrizione, sospensione e cancellazione devono essere motivati e sono impugnabili innanzi al giudice amministrativo ai sensi del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104; è garantito il diritto di difesa prima dell'adozione di qualsiasi misura limitativa.
Art. 2 – Modalità di iscrizione L'iscrizione al RUNAC avviene su richiesta dell'interessato per tramite di un'associazione di cui all'art. 1, comma 2, che verifica il possesso dei requisiti e l'assolvimento degli obblighi formativi. L'associazione si farà carico di versare il contributo che verrà stabilito dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy per il funzionamento del registro con apposito decreto attuativo. L'amministratore risulterà iscritto al Registro con la qualifica di amministratore di condominio. L'associazione di cui all'art. 1, comma 2 provvede all'iscrizione dei propri associati e certifica il possesso dei requisiti e degli obblighi formativi. Il contributo che verrà stabilito dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy per il funzionamento del registro con apposito decreto attuativo è compreso nella quota annuale stabilita dall'associazione. Per quanto riguarda le società di cui al titolo V del libro V del Codice civile, l'iscrizione al RUNAC è consentita ai soci illimitatamente responsabili, agli amministratori ed ai dipendenti incaricati di svolgere le funzioni di amministrazione dei condominii a favore dei quali la società presta i servizi, purché in possesso dei requisiti di cui all'art. 71bis delle Disposizioni attuative del Codice civile.
Art. 3 – Contenuto del registro e consultazione
1. Nel RUNAC sono registrati per ciascun amministratore i dati anagrafici, il codice fiscale, la partita IVA, il titolo di studio, la posta elettronica certificata, la data di iscrizione, la denominazione dell'associazione di appartenenza, l'attestazione annuale di aggiornamento

formativo, le eventuali certificazioni professionali, gli estremi della polizza RC professionale se attivata ed eventuali provvedimenti disciplinari in forma sintetica.
2. Per i professionisti iscritti ad albi, ordini o collegi sono inoltre registrati la denominazione dell'albo di appartenenza, il numero di iscrizione e l'attestazione di regolarità.
3. L'amministratore iscritto al RUNAC che abbia ottenuto le certificazioni di competenza rilasciata da organismi accreditati ai sensi della norma UNI 10801, richiamata dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4 quale riferimento tecnico per la qualificazione professionale volontaria e la norma UNI 11777, che disciplina le competenze specialistiche del revisore contabile condominiale, definendo i requisiti per chi svolge funzioni di controllo, analisi e certificazione della rendicontazione economica del condominio, può richiedere l'annotazione di tali certificazioni nel registro. L'annotazione è facoltativa e non costituisce requisito di iscrizione né condizione per l'esercizio dell'attività; essa è visibile nella scheda pubblica dell'amministratore come elemento di qualificazione aggiuntiva, a beneficio dei condòmini che intendano orientarsi verso professionisti che abbiano scelto di sottoporsi volontariamente a una valutazione di competenza certificata da terzi indipendenti.
4. La consultazione pubblica del registro avviene gratuitamente online con ricerca per nominativo, codice fiscale, associazione o provincia.

Art. 4 – Gestione del registro e verifica annuale

1. La gestione tecnica del RUNAC è affidata a piattaforma informatica realizzata dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy con il supporto tecnico delle associazioni di cui all'art. 1, comma 2, mediante convenzione gratuita.
2. L'iscrizione ha durata annuale rinnovabile previa verifica da parte dell'associazione di cui all'art. 1, comma 2, della permanenza dei requisiti e dell'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento formativo. La mancata dimostrazione dell'aggiornamento formativo comporta la sospensione dal registro fino all'adempimento entro sei mesi.
3. Con decreto del Ministro delle Imprese e del Made in Italy da adottarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge sono disciplinate le modalità tecniche di funzionamento del RUNAC, le procedure di iscrizione, aggiornamento e cancellazione e il modello di convenzione con le associazioni.

Art. 5 – Sistema di garanzia e disciplina

1. L'organismo di disciplina può adottare provvedimenti di richiamo scritto per violazioni lievi, sospensione dallo status certificato per un periodo non superiore a dodici mesi per violazioni medie e radiazione per violazioni gravi o reiterate. I provvedimenti sono comunicati al RUNAC entro quindici giorni e annotati nel registro.
2. Il sistema disciplinare associativo non sostituisce la responsabilità civile, penale o amministrativa derivante dall'ordinamento generale né i poteri delle autorità pubbliche. I provvedimenti disciplinari non producono effetti sulla legittimazione all'esercizio della professione fermo restando il possesso dei requisiti di legge.
3. L'amministratore radiato da un'associazione può chiedere l'iscrizione ad altra associazione che valuta autonomamente l'ammissione.

CAPO II – FORMAZIONE PROFESSIONALE

Art. 6 – Modifiche al decreto 13 agosto 2014, n. 140

1. Il decreto del Ministro della giustizia 13 agosto 2014, n. 140, art. 5, è modificato come segue:
1) Formazione iniziale propedeutica: i corsi di formazione iniziale hanno durata di almeno 100 ore e devono comprendere le seguenti materie: diritto condominiale, diritto civile delle obbligazioni e dei contratti, responsabilità civili e penali dell'amministratore, sicurezza degli edifici e responsabilità dell'amministratore, contabilità condominiale, bilancio e rendiconto, regime fiscale e adempimenti tributari, gestione della morosità, gestione tecnica degli

immobili, impianti e manutenzioni, efficientamento energetico, normativa antincendio e barriere architettoniche, gestione dei conflitti, tecniche di comunicazione, conduzione delle assemblee, strumenti digitali, protezione dei dati personali e firma digitale. Si articola, anche, secondo moduli che prevedono esercitazioni pratiche sulle materie indicate.
2) Aggiornamento annuale obbligatorio: gli amministratori devono completare annualmente la formazione di aggiornamento sulle materie di cui al paragrafo 1) con particolare riferimento agli aggiornamenti normativi e giurisprudenziali ed alle competenze trasversali. L'attestato si ottiene con l'acquisizione di almeno 20 crediti formativi (CFP) senza esame finale. La mancata osservanza comporta la sospensione dal registro fino all'adempimento entro 6 mesi.
3) Modalità di erogazione: i corsi possono essere erogati in presenza, a distanza, con modalità mista e on-line.
4) Soggetti erogatori: i corsi sono organizzati dalle associazioni professionali iscritte all'elenco del Ministero delle Imprese e del Made in Italy ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4.
5) Professionisti iscritti ad albi: i professionisti iscritti ad albi, ordini o collegi professionali che in possesso dei requisiti di cui all'art. 71bis della DD.AA. svolgono attività di amministrazione condominiale non vanno in conflitto con la propria iscrizione all'ordine, albo o collegio. Il professionista deve frequentare i corsi di aggiornamento per amministratori di condominio organizzati dalle associazioni di cui all'art. 1, comma 2. Le modifiche entrano in vigore decorsi centottanta giorni dalla pubblicazione del decreto ministeriale di adeguamento del decreto 13 agosto 2014, n. 140.

CAPO III – DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 8 – Modifiche all'articolo 71-bis del Codice civile

1. All'articolo 71-bis delle disposizioni per l'attuazione del Codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:
a) al primo comma dopo la lettera g) è aggiunta la seguente: g-bis) che sono iscritti al Registro Unico Nazionale degli Amministratori di Condominio;
b) il secondo comma è sostituito dal seguente: la perdita anche di uno solo dei requisiti previsti dal primo comma comporta la decadenza dall'incarico e la cancellazione dal Registro con conseguente divieto di prosecuzione dell'esercizio della professione. La mancata osservanza dell'obbligo di aggiornamento formativo comporta la sospensione dal Registro e la decadenza dall'incarico fino all'adempimento entro sei mesi.

Art. 9 – Coordinamento normativo

1. Le disposizioni della presente legge si applicano nel rispetto degli ordinamenti professionali degli albi, ordini e collegi esistenti. Nessuna disposizione può essere interpretata nel senso di limitare o escludere l'esercizio dell'attività da parte dei professionisti iscritti ad albi in possesso dei requisiti di legge. 4. Le disposizioni della presente legge sono adottate nel rispetto della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno. Il regime di iscrizione obbligatoria al RUNAC costituisce un regime di autorizzazione giustificato da ragioni imperative di interesse generale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della medesima direttiva. Le modalità di accesso al RUNAC sono non discriminatorie, proporzionate alle finalità di cui all'articolo 1-bis e non eccedono quanto necessario per il loro raggiungimento. La procedura di iscrizione è trasparente, resa pubblica e accessibile per via telematica, in conformità all'articolo 13 della direttiva citata.

Art. 10 – Disposizioni transitorie

1. Il RUNAC diventa operativo entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Gli amministratori già in esercizio possono iscriversi entro diciotto mesi dall'operatività del registro tramite un'associazione di cui all'art. 1, comma 2 che verifica il possesso dei requisiti.

2. Gli obblighi formativi si applicano dall'anno solare successivo all'entrata in vigore del decreto di adeguamento del DM 140/2014. Gli amministratori che hanno già assolto gli obblighi formativi previsti dal DM 140/2014 devono assolvere l'aggiornamento annuale secondo le nuove disposizioni.

Art. 11 – Clausola di invarianza finanziaria

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. I costi di gestione del RUNAC sono coperti dai contributi versati dagli amministratori. Le attività di supporto delle associazioni sono rese mediante convenzione gratuita.

Art. 12 – Monitoraggio

1. Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy presenta al Parlamento entro trentasei mesi dall'operatività del RUNAC una relazione contenente il numero di iscritti, i corsi erogati, il livello di consultazione del registro ed eventuali proposte di miglioramento.

Art. 13 – Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Le disposizioni sul RUNAC producono effetti dopo dodici mesi. Le disposizioni sulla formazione producono effetti dopo centottanta giorni dalla pubblicazione del decreto di adeguamento del DM 140/2014.