

Materials and Structures Testing and Research  
[www.associazionemaster.org](http://www.associazionemaster.org)

1

**Mercoledì 4 giugno 2025**

### **Commissioni riunite VIII (Ambiente) e IX (Trasporti) della Camera dei Deputati**

Audizioni informali nell'ambito dell'esame del decreto-legge 73/2025 recante "*Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti*" (C. 2416 Governo).

#### **Audizione dell'Associazione "Materials and Structures, Testing and Research" (MASTER) (ore 15.20)**

**Dott. Stefano Bufarini** - Presidente Associazione MASTER (*collegato da remoto*)

**Avv. Prof. Salvatore Menditto** - Consiglio Direttivo Associazione MASTER (*presente in Aula - oratore*)

**Prof. Ing. Fabrizio Gara** - Consigliere Esperto Associazione MASTER (*collegato da remoto*)

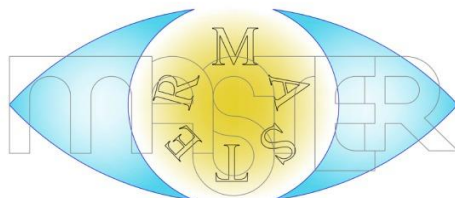
### **DOCUMENTO SCRITTO**

#### **BREVE PRESENTAZIONE DELL'ASSOCIAZIONE MASTER**

La "MASTER" ("Materials and Structures, Testing and Research") è un'associazione scientifico-culturale fondata nel 2009, che promuove e divulga la cultura della sicurezza e della ricerca nel campo dell'ingegneria civile con particolare riguardo al controllo, monitoraggio, recupero, conservazione e digitalizzazione del patrimonio edilizio e delle infrastrutture.

La stessa conta attualmente circa 500 soci, suddivisi tra universitari (professori, ricercatori, sperimentatori), liberi professionisti, dirigenti e funzionari tecnici della Pubblica Amministrazione, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, del Dipartimento della Protezione Civile, laboratori ufficiali prove materiali e strutture, laboratori prove autorizzati dal Ministero delle Infrastrutture, enti di ispezione e certificazione accreditati da ACCREDIA, società addette alla ricerca, sviluppo di strumentazioni per il controllo e monitoraggio delle strutture civili, società addette alla ricerca di prodotti e materiali innovativi per le costruzioni, imprese di costruzioni.

L'Associazione MASTER è, dal 16.05.2024, persona giuridica rappresentante di interessi presso la Camera dei Deputati in merito all'evoluzione normativa nel mondo delle costruzioni e delle



Materials and Structures Testing and Research  
[www.associazionemaster.org](http://www.associazionemaster.org)

infrastrutture, in materia di edilizia pubblica e privata, di tutela delle professionalità e della certificazione delle competenze nel campo dell'ingegneria civile, di laboratori per l'esecuzione e certificazione delle prove su materiali da costruzione, sulle terre, sulle rocce e sulle strutture e costruzioni esistenti, di materiali e sistemi costruttivi.

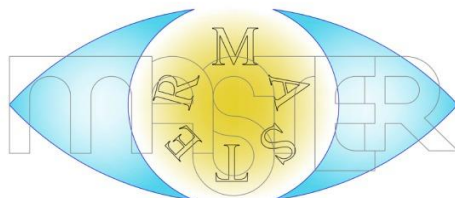
## **PREMESSA**

Il Decreto-Legge n. 73/2025, rispetto al quale è prevista la conversione in Legge giusto il Disegno di Legge C. 2416 Governo in discussione, ha un ampio spettro d'azione ed è frutto di un'attenta analisi delle priorità del Paese, ed in tale contesto introduce indubbiamente misure concrete e innovative per sbloccare cantieri, semplificare procedure e garantire servizi di trasporto all'altezza delle esigenze dei cittadini e delle imprese.

## **PROPOSTA AVANZATA (IN MERITO ALL'ART. 3 "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CLASSI D'USO DEGLI UFFICI PUBBLICI AI FINI DELLA VERIFICA SISMICA")**

### **Il testo dell'art. 3 del Decreto Legge n. 73/2025**

*"Nelle more dell'aggiornamento delle norme tecniche per le costruzioni, di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086, alla legge 2 febbraio 1974, n. 64, al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e al decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, in via transitoria, fino al 30 giugno 2026, per lo svolgimento della verifica di cui all'articolo 2, comma 3, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, ai fini della individuazione delle classi d'uso necessarie per distinguere le conseguenze di una interruzione di operatività o di un eventuale collasso degli uffici pubblici secondo le vigenti norme tecniche per le costruzioni, qualora sia rilevante l'indice di affollamento ai sensi del paragrafo 2.4.2 delle «Norme tecniche per le costruzioni» di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 gennaio 2018, pubblicato nel supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 2018, per «normale affollamento» si intende quello il cui indice di affollamento è inferiore o pari a 3,5 e per «affollamento significativo» quello il cui indice di affollamento è superiore a 3,5. In via di prima applicazione, l'indice di affollamento (IA), stabilito tenendo conto del numero medio di persone presenti contemporaneamente nell'edificio in un prefissato periodo di tempo, in relazione alle caratteristiche geometriche dell'immobile stesso, è determinato secondo i criteri e la metodologia di calcolo definiti nell'Allegato A al presente decreto".*



Materials and Structures Testing and Research  
[www.associazionemaster.org](http://www.associazionemaster.org)

### **Il testo del Disegno di Legge di conversione C. 2416 (breve commento)**

Come riportato nel testo del D.L., la disposizione introdotta intende sopperire ad un vuoto normativo, dato dalla mancata definizione dei concetti di “normale affollamento” e di “affollamento significativo”, che pure sono richiamate nelle vigenti NTC 2018, al punto 2.4.2, al fine di determinare l’effettiva suddivisione delle costruzioni in “classi d’uso”, con riferimento alle conseguenze di “un’interruzione di operatività” o di un “eventuale collasso”.

### **[La disposizione incisa dalla norma (punto 2.4.2 NTC 2018)]**

#### **2.4.2. CLASSI D’USO**

*Con riferimento alle conseguenze di una interruzione di operatività o di un eventuale collasso, le costruzioni sono suddivise in classi d’uso così definite:*

*Classe I: Costruzioni con presenza solo occasionale di persone, edifici agricoli.*

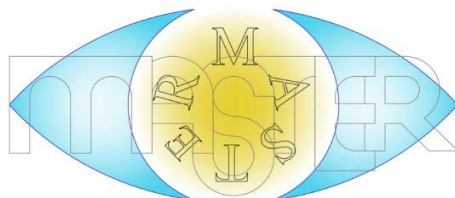
*Classe II: Costruzioni il cui uso preveda normali affollamenti, senza contenuti pericolosi per l’ambiente e senza funzioni pubbliche e sociali essenziali. Industrie con attività non pericolose per l’ambiente. Ponti, opere infrastrutturali, reti viarie non ricadenti in Classe d’uso III o in Classe d’uso IV, reti ferroviarie la cui interruzione non provochi situazioni di emergenza. Dighe il cui collasso non provochi conseguenze rilevanti.*

*Classe III: Costruzioni il cui uso preveda affollamenti significativi. Industrie con attività pericolose per l’ambiente. Reti viarie extraurbane non ricadenti in Classe d’uso IV. Ponti e reti ferroviarie la cui interruzione provochi situazioni di emergenza. Dighe rilevanti per le conseguenze di un loro eventuale collasso.*

*Classe IV: Costruzioni con funzioni pubbliche o strategiche importanti, anche con riferimento alla gestione della protezione civile in caso di calamità. Industrie con attività particolarmente pericolose per l’ambiente. Reti viarie di tipo A o B, di cui al DM 5/11/2001, n. 6792, “Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade”, e di tipo C quando appartenenti ad itinerari di collegamento tra capoluoghi di provincia non altresì serviti da strade di tipo A o B. Ponti e reti ferroviarie di importanza critica per il mantenimento delle vie di comunicazione, particolarmente dopo un evento sismico. Dighe connesse al funzionamento di acquedotti e a impianti di produzione di energia elettrica.*

### **Il testo del Disegno di Legge di conversione C. 2416 (breve commento)**

Come messo in evidenza nel D.L. C. 2416, la disposizione è assai rilevante, in quanto interessa le Pubbliche Amministrazioni proprietarie di immobili o che conducano gli stessi in locazione, e risulta essere funzionale alle verifiche imposte dall’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (O.P.C.M.) 20 marzo 2003, n. 3274, recante “*Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica*”, la quale, all’articolo 2, comma 3, prevede specifici obblighi di verifica a cura dei rispettivi proprietari sia degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali, la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, sia degli edifici e delle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso.



Materials and Structures Testing and Research  
[www.associazionemaster.org](http://www.associazionemaster.org)

Il citato OCPM è stato integrato dal successivo Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 21 ottobre 2003, n. 3685, recante *“Disposizioni attuative dell'articolo 2, commi 2, 3 e 4 dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003”*, che ha fornito la definizione *“degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile e quelle degli edifici e delle opere che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso”*, nonché le pertinenti indicazioni sulle verifiche tecniche per la valutazione della vulnerabilità sismica da realizzare sugli edifici e le opere rientranti nelle predette tipologie.

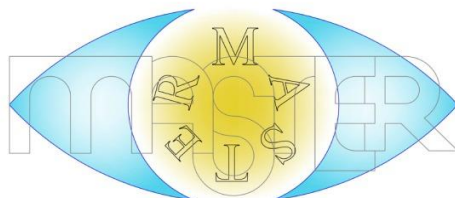
In tale ambito, l'Allegato 1, Elenco B, ha indicato gli edifici e le opere che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso, tra cui, per quanto di interesse, sono ricompresi anche gli *“Edifici pubblici o comunque destinati allo svolgimento di funzioni pubbliche nell'ambito dei quali siano normalmente presenti comunità di dimensioni significative, nonché edifici e strutture aperti al pubblico suscettibili di grande affollamento, il cui collasso può comportare gravi conseguenze in termini di perdite di vite umane”*.

Come rilevato all'inizio, la disposizione non ha specificato cosa dovesse intendersi per *“grande affollamento”*.

Sempre come riportato prima, le successive NCT 2008, poi sostituite da quelle del 2018, aggiornate ed integrate dalla Circolare Applicativa n. 7 del 21 gennaio 2019, hanno richiamato tale definizione, modificandola e suddividendola in quelle di *“normale affollamento”* e di *“affollamento significativo”*, ma, anche qui, senza fornire una nozione precisa, come pure appariva necessario, atteso che è in base ad esse che il punto 2.4.2 succitato prevede la suddivisione nelle Classi II e III.

Il *“grado di affollamento”* costituisce, quindi, il chiaro elemento *discrimen* tra le diverse classi d'uso, e pertanto si impone un'esatta definizione dello stesso, nelle due distinte varianti citate dalla norma, ed in tal senso si è espresso, non a caso, l'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, che nel Parere n. 37 del 27 settembre 2023 ha rappresentato di ritenere opportuno un intervento a livello di normazione primaria che, nel breve periodo, concorresse ad individuare i casi in cui sia necessario procedere alla *“verifica”* prevista dall'OPCM n. 3274 del 2003, proponendo anche una metodologia, che è quella, di fatto, presa a riferimento per l'elaborazione dell'Allegato A al Decreto Legge n. 73/2025.

In funzione di ciò, appare - effettivamente - quanto mai opportuno fornire, nelle more dell'aggiornamento delle Norme Tecniche per le Costruzioni, criteri di definizione dei suddetti parametri, in quanto necessari per distinguere le conseguenze di una interruzione di operatività



Materials and Structures Testing and Research  
[www.associazionemaster.org](http://www.associazionemaster.org)

o di un eventuale collasso degli uffici pubblici, superando, quanto meno *medio tempore*, le incertezze interpretative che si sono registrate.

### OSSERVAZIONI E RILIEVI

L'art. 3 oggetto del presente contributo, pur occupandosi della problematica specifica dell'affollamento in funzione della determinazione delle "classi d'uso", è indubbiamente inserito in un contesto più ampio inerente alla verifica della vulnerabilità sismica degli edifici e delle infrastrutture, come ricavabile dal richiamo a tutto la normativa di settore, e, tra questa, alle NTC 2018 ed alla stessa Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, che impone, all'articolo 2, comma 3, proprio l'effettuazione di tali verifiche.

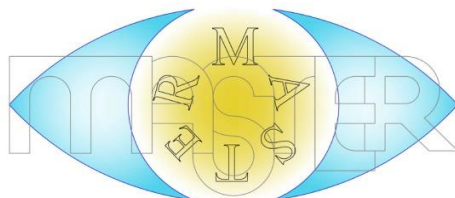
Non appare, pertanto, fuori contesto operare una specificazione in relazione alle modalità con le quali tali verifiche andrebbero condotte, evidenziando, a riguardo, come nell'attuale prassi applicativa, e questo vale sia per le costruzioni che per le infrastrutture, gli Enti pubblici proprietari ed i gestori affidino tali attività senza distinguere tra quelle propriamente tecniche (che devono essere svolte dai tecnici abilitati) e quelle inerenti alle indagini ed alle prove (che devono essere svolte dai laboratori ufficiali o autorizzati ex art. 59 D.P.R. n. 380/2001).

In tal senso, si registra assai spesso la consuetudine, in capo alle stazioni appaltanti, di affidare ai professionisti incarichi per la verifica della vulnerabilità sismica includendo - erroneamente - gli accertamenti di laboratorio.

Tale prassi appare scorretta, anzitutto, da un punto di vista giuridico, in quanto porta ad inquadrare l'attività delle indagini in termini di un vero e proprio "subappalto", e quindi collocando la stessa tra le competenze del professionista affidatario, quando invece è rimessa, per legge, solo ai soggetti muniti di apposita autorizzazione ministeriale, come previsto espressamente dal succitato art. 59 D.P.R. n. 380/2001. Tale vincolo di esclusività, confermato dall'importante sentenza del Consiglio di Stato n. 5975 del 16 giugno 2023, è fondamentale per garantire che le prove siano svolte da soggetti competenti e qualificati, e soprattutto "terzi" rispetto al committente, e quindi che le risultante delle stesse, da restituire – non a caso – in appositi "certificati" – siano realmente attendibili.

Ciò comporta, tra l'altro, che la scelta del laboratorio sfugga al controllo della Stazione Appaltante, la quale – come visto – la delega, di fatto, al tecnico o alla società di ingegneria affidatari, e questo porta spesso non solo ad individuare soggetti che non siano muniti delle autorizzazioni prescritte, ma anche laboratori non qualificati in funzione delle specifiche prove che debbono essere eseguite (questo vale soprattutto per quelle "*sui materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti*" previste dal comma 2-bis dell'art. 59 T.U.E. disciplinate dalla





Materials and Structures Testing and Research  
[www.associazionemaster.org](http://www.associazionemaster.org)

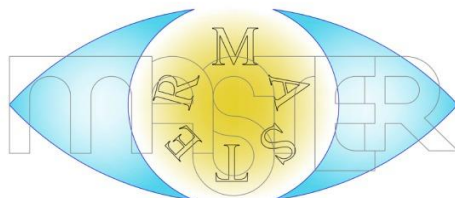
Circolare n. 633 del 03/12/2019), a tutto scapito della effettiva attendibilità delle risultanze, e, di riflesso, della stessa attività conoscitiva che deve essere effettuata dal tecnico incaricato.

Tale prassi, poi, rende meno evidente la distinzione tra le succitate due attività, che invece è fondamentale tenere distinte, anche al fine di consentire al progettista di potere redigere un adeguato piano delle indagini preliminare alla successiva attività conoscitiva e di studio, quale documento propedeutico che a tutt'oggi attende ancora una precisa definizione normativa e, soprattutto, una collocazione certa nell'ambito dell'attività progettuale, specie di quella rivolta allo studio della vulnerabilità sismica, in cui la campagna di indagini è fondamentale.

Ma, ancora, tale sistema porta ad applicare, anche su tali indagini, il ribasso offerto dal tecnico affidatario, in spregio al disposto dell'art. 116, comma 11, del D.Lgs. 36/2023 "Codice dei Contratti Pubblici", il quale impone alle Stazioni Appaltanti non solo di imputare tali spese *"carico delle somme a disposizione accantonate a tale titolo nel quadro economico"*, e quindi di determinarle e di *"accantonarle"* fin da subito, ma, soprattutto, di non sottoporle a ribasso.

La questione della ribassabilità dei costi delle prove, di per sé e combinata con le altre criticità sopra segnalate, va ad ovvio scapito della complessiva qualità della conoscenza della costruzione, e quindi della sicurezza, con ciò disattendendo la stessa *ratio* primaria sottesa alle NTC 2018, al Testo Unico dell'Edilizia ed alla complessiva normativa di cui si è dato conto nella superiore trattazione.

Se è pur vero che la disposizione citata (modificata, ma all'apparenza non significativamente, dal recente Correttivo del Codice), per sua collocazione sistematica nel D.Lgs. n. 36/2023 trova il suo ambito di applicazione nelle attività di collaudo e direzione dei lavori, è altrettanto vero che la *ratio* della stessa, sottesa – come visto – al raggiungimento di un elevato *standard* qualitativo delle indagini, a sua volta funzionale al raggiungimento di quelli di sicurezza e di conoscenza, sembra essere assolutamente comune all'attività di cui si occupa l'art. 3 del Decreto Legge n. 73/2025. Anzi, e come verrebbe da dire, proprio in quanto la verifica di vulnerabilità sismica si pone come strumento principe per garantire la sicurezza degli edifici pubblici c.d. strategici e delle infrastrutture (per i quali – e come visto – si pongono le questioni inerenti alla determinazione del concetto di *"affollamento"* che la succitata disposizione tende a risolvere), a maggiore ragione il principio di non ribassabilità, quale corollario degli altri richiamati sopra ed inerenti all'attività dei laboratori, dovrebbe trovare applicazione per tali indagini, al fine di consentire al tecnico incaricato di potere contare su dati attendibili e quindi certi, con evidente implementazione della qualità dello studio e della utilità degli eventuali interventi da porre in essere un funzione dello stesso.



Materials and Structures Testing and Research  
[www.associazionemaster.org](http://www.associazionemaster.org)

## SEGNALAZIONE E “RICHIESTE”

Alla luce delle considerazioni svolte, e rimarcata l'importanza della problematica segnalata, che comunque si porta all'attenzione delle Ecc.me Commissioni adite, di sottopone alle stesse la possibilità di integrare il testo del comma 1 dell'articolo 3 del Decreto Legge n. 75/2025 in discussione, inserendo, di seguito, un comma 2 avente il seguente tenore letterale:

***“Ai fini della verifica della vulnerabilità sismica ai sensi delle disposizioni richiamate al comma 1, le prove ed i controlli previsti, ovvero gli accertamenti di laboratorio e le verifiche tecniche per le quali è obbligatoria la certificazione dei materiali da costruzione forniti e posti in opera su strutture e costruzioni esistenti, rientranti nelle tipologie, competenze e settori di cui all'art. 59 del D.P.R. 380/2001 e s.m.i., sono da intendersi sottoposte alle disposizioni dell'art. 116, comma 11, del D.Lgs. n. 36/2023 e s.m.i.”***

## PRECISAZIONI

L'integrazione indicata è funzionale alle premesse poste, e risulta comunque armonica rispetto al testo dell'articolo in discussione.

La disposizione in esame non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto gli accertamenti di laboratorio e le verifiche tecniche devono essere previste, quanto meno, dal capitolato speciale d'appalto di lavori, imputando la spesa a carico delle somme a disposizione accantonate a tale titolo nel quadro economico.

**SI ACCONSENTE ESPRESSAMENTE ALLA PUBBLICAZIONE DEL PRESENTE DOCUMENTO SUL SITO INTERNET DELLA CAMERA DEI DEPUTATI.**



Materials and Structures Testing and Research  
[www.associazionemaster.org](http://www.associazionemaster.org)

**ASSOCIAZIONE MASTER**

*Il Presidente*

**Dott. Stefano Bufarini**