

Libere da legacci amministrativi, ma non condominiali, le vetrate panoramiche amovibili

di Adriana Nicoletti *

Testate giornalistiche e siti on-line hanno salutato con estremo favore l'emendamento inserito nel recente "Decreto Aiuti *bis*", che ha liberalizzato, alle determinate condizioni previste dall'art. 33 *quater* del decreto stesso, la realizzazione e l'installazione delle vetrate panoramiche amovibili. Si tratta di una norma di semplificazione, che permette di superare le barriere che il cittadino incontra nei meandri burocratici quando intende avviare un'attività edilizia, apparentemente non invasiva che, tuttavia, potrebbe avere dirette ingerenze sulla vita condominiale.

BREVE ESEGESI DELLA NORMA

L'art. 33 *quater* del D.L. n. 115/2022, convertito nella L. 21 settembre 2022, n. 142, ha integrato l'art. 6 del testo unico di cui al D.P.R. n. 380/2001 (rubricato "attività edilizia libera") recante disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Il primo comma di tale disposizione esclude dalla necessità del titolo abilitativo una serie di interventi considerati di minore impatto edilizio, riservando alle regioni a statuto ordinario la possibilità di estendere la disciplina ivi prevista ad interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal medesimo co.1, ad eccezione degli interventi di cui all'articolo 10, co. 1, sottoposti a permesso di costruire e gli interventi di cui all'art. 23, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire.

L'odierna modifica riguarda, in particolare, l'introduzione nel citato art. 6 della lettera "b-*bis*" che sottrae a qualsivoglia titolo amministrativo, anche a livello di semplice comunicazione di inizio attività, la posa in opera su balconi e/o terrazze di vetrate panoramiche amovibili (c.d. VEPA).

Secondo il dettato legislativo tali interventi devono rispondere a determinate caratteristiche quali:

- amovibilità e totale trasparenza delle vetrate;
- funzionalità temporanea di protezione temporanea dagli agenti atmosferici.

Le vetrate, inoltre, sono finalizzate al:

- miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche;
- riduzione delle dispersioni termiche;
- parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientranti all'interno dell'edificio.

A tali caratteristiche si aggiungono altrettanti divieti in relazione alla:

- configurazione di spazi stabilmente chiusi;
- variazione di volumi superficiali, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che generi una nuova volumetria o comporti il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. In buona sostanza il balcone (in aggetto o a loggia) deve rimanere tale e non essere utilizzato per altri scopi.

Da ultimo, l'art. 33 *quater* ha precisato che le vetrate, che devono consentire una "microaerazione" che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive ed un profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente in modo da non modificare le preesistenti linee architettoniche dello stabile.

PRIME OSSERVAZIONI SULLA NUOVA DISPOSIZIONE NORMATIVA

Anche se la liberalizzazione di tali interventi è stata salutata come un'innovazione, resa necessaria per rendere più snello il relativo *iter* amministrativo, alcuni illustri commentatori (come ad esempio il Presidente del Consiglio Nazionale degli Architetti PPC) hanno immediatamente sollevato perplessità in merito sia al fatto che una disposizione così permissiva potrebbe costituire un rischio per l'impatto negativo che tali installazioni potrebbero rappresentare per il patrimonio edilizio delle nostre città, sia per la circostanza che la novella legislativa non ha fatto alcun cenno, neppure di rinvio, alle norme che sono preordinate alla tutela dei centri storici. A ciò vogliamo aggiungere che si potrebbe aprire anche un problema di coordinamento con la normativa regionale, ove questa dovesse già ritenere che tali vetrate debbano, comunque, essere soggette non tanto a permessi amministrativi quanto a comunicazioni alla P.A. da parte dei soggetti interessati.

Si tratta di un rilievo che potrebbe interessare soprattutto le regioni a statuto speciale, dotate di normative specifiche in tema di edilizia. Infatti, sull'argomento sempre il Presidente del CNA ha fatto presente che la Regione Sicilia, con apposita legge (n. 16/2016), ha recepito con modifiche quasi l'intero impianto del D.P.R. n. 380/2001, per cui sarà necessaria un'ulteriore variazione di adeguamento della normativa territoriale a quella statale.

Al contrario e nell'immediato gli operatori di settore, che naturalmente sono molto interessati alla novella legislativa nella quale giustamente vedono la possibilità di espandere il proprio mercato non più costretto da vincoli amministrativi, ci tengono a sottolinearne solo gli aspetti positivi, evidenziando che la norma non si riferisce alla realizzazione di verande ma a spazi che sono de-

limitati dalle vetrate panoramiche amovibili assimilabili, quanto a funzione, ad una vera e propria serra solare, che garantisce un notevole risparmio energetico con conseguente taglio dei consumi di riscaldamento. In tal senso è stato escluso che vi possa essere un'incidenza delle strutture in questione sul decoro architettonico, avendo le stesse un impatto visivo minimo. Gli stessi materiali da cui sono costituite tali vetrate amovibili (pannelli trasparenti scorrevoli e privi di montanti) le vedrebbero non compatibili con il concetto di infissi che delimitano la veranda, che sarebbe di ben altra natura.

Le posizioni, che già si sono delineate, evidenziano che non poche sono le questioni che nascono dal provvedimento legislativo e che, sicuramente, non eviteranno l'insorgere di controversie giudiziarie. Come avremo modo, infatti, di osservare la norma può creare, e sicuramente lo farà, problemi tanto in ambito amministrativo quanto condominiale, poiché il legislatore ha dettato condizioni per l'installazione delle vetrate panoramiche ma non ha tenuto conto di quel mondo che concerne sia l'aspetto estetico degli immobili, sia la modifica della destinazione degli spazi esclusivi (balconi, loggiati e terrazzi). A ben poco bastando che il legislatore abbia fatto riferimento alla necessità di minima incidenza di tali strutture sull'aspetto visivo e sulle preesistenti linee architettoniche dell'edificio. E quanto a ciò ben presto i nodi verranno al pettine!

IL NODO DELLA QUESTIONE: LE VETRATE AMOVIBILI CREANO VERANDE?

L'art. 33 *quater* della legge di conversione n. 142/2022 ha stabilito che l'installazione delle vetrate panoramiche amovibili deve adeguarsi alle definizioni contenute nel regolamento - edilizio tipo (RET), ovvero a quello schema che, in attuazione del D.P.R. n. 380/2001, "stabilisce i principi e i criteri generali per

semplificare e uniformare in tutto il territorio nazionale i regolamenti edilizi comunali” (punto 1 dell’intesa sottoscritta tra Governo, Regioni e Comuni in data 20 ottobre 2016). Nel quadro delle definizioni uniformi contenute nel detto regolamento i balconi e le terrazze sono espressamente definiti come elementi accessori (voce 15), là dove la veranda è considerata come il “locale o spazio coperto avente le caratteristiche di loggiato, balcone, terrazza o portico, chiuso sui lati da superfici di vetrate o con elementi trasparenti e impermeabili, parzialmente o totalmente apribili” (voce 42). Nell’”Intesa” le opere ora oggetto della recente normativa non sono menzionate a livello di definizione, né sono state indicate (anche se le voci non sono esaustive) nel successivo “Glossario dell’edilizia libera” emanato in data 2 marzo 2018 con il Decreto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in base al quale (voce 50) sono state considerate opere di edilizia libera l’installazione, la riparazione, la sostituzione ed il rinnovamento di “*Tenda, Tenda a pergola, Pergotenda, Copertura leggera di arredo*”. Le vetrate panoramiche amovibili, quindi, malgrado non abbiano trovato una formale classificazione nei provvedimenti c.d. tecnico/amministrativi, sono oggi oggetto di una specifica norma legislativa (quella introdotta dal decreto “Aiuti *bis*”) che ne ha liberalizzato l’installazione.

Detto questo se noi andiamo a fare un raffronto tra la nozione di veranda (vedi RET 2016), come conseguenza dell’apposizione di vetrate su balconi/loggiati/terrazzi o porticati, e le VEPA, poste a chiusura di spazi simili, troviamo che tra le due strutture vi sono parecchi elementi di affinità quali, ad esempio, l’utilizzo di vetrate trasparenti; lo scopo di impermeabilizzazione (per le verande si parla specificamente di vetri impermeabili), la non immobilità degli elementi (nelle verande questi devono essere parzialmente o totalmente apribili, nelle VEPA devono essere amovibili).

Per uscire dalla logica della veranda, che per la sua legittimità richiede il rilascio del permesso di costruire da parte dell’autorità amministrativa, sembra che il legislatore abbia puntato in primo luogo proprio sul concetto di amovibilità che si riferisce a quelle strutture che possono essere facilmente rimosse tramite smontaggio e che, proprio per questo, divengono temporanee. In verità appare assai difficile prefigurarsi come tale amovibilità possa concretamente verificarsi dal momento che le vetrate, espressamente definite panoramiche, dovrebbero essere di dimensioni tali che una volta installate non potranno essere rimosse con facilità. Se, invece, il concetto di amovibilità si riferisce più semplicemente allo scorrimento delle vetrate stesse allora la recente norma nulla ha aggiunto rispetto agli elementi che costituiscono le pareti di una veranda.

Da sempre la questione concernente la trasformazione di un balcone/terrazza in veranda è stata al centro di notevoli contrasti tra condomini e condominio. L’intervento, infatti, ha dato luogo a ripetuti contenziosi giudiziari nei quali, da un lato, il privato rivendicava il diritto di proteggersi dagli agenti atmosferici mediante l’apposizione, sui propri spazi esterni, di vetrate e, dall’altro, il condominio si opponeva, generalmente in tempo successivo all’esecuzione dell’intervento, denunciando la violazione del decoro architettonico dello stabile condominiale ed il mutamento della destinazione del bal-

cone che, in tal modo, veniva inglobato nell'abitazione. Il tutto con il risultato che, ove ne sussistessero le condizioni, si poteva manifestare anche la necessità di definire nuovi valori millesimali con le relative spese a carico del condomino.

La giustizia amministrativa, ad esempio, ha affermato che *"la veranda, realizzabile su balconi, terrazzi, attici o giardini è caratterizzata da ampie superfici vetrate che all'occorrenza si aprono tramite finestre scorrevoli o a libro. Per questo la vetrata, dal punto edilizio, determina un aumento della volumetria dell'edificio e una modifica della sua sagoma e necessita quindi del permesso di costruire"* (Cons. Stato, 25 gennaio 2017, n. 306). Così come la stessa giurisprudenza (Tar. Lazio, 15 gennaio 2020, n. 911), in tempi antecedenti all'entrata in vigore della l. n. 142/2022, ha pronunciato un'interessante decisione in punto di chiusura di un balcone con vetri mobili del tipo "a libro", connotando tale intervento come vera e propria veranda. Più precisamente la sentenza aveva confermato l'ordine di demolizione di tale opera costituita da vetrate di consistenti dimensioni (lunga circa 8 metri ed alta circa 2 metri) che, secondo la ricorrente, si limitavano a scorrere in binari fissati solo con bulloni ed erano facilmente rimovibili. Il manufatto, inoltre, non poteva considerarsi tale da avere garantito alla ricorrente alcun nuovo locale poiché il solaio era preesistente, così come l'utilizzo del balcone, che rimaneva tale, restava quello naturale beneficiando di una temporanea protezione dalle intemperie, rendendolo più godibile anche in giornate fredde, grazie all'applicazione di vetri panoramici facilmente rimovibili e ancora più facilmente richiudibili ai lati del parapetto.

Il TAR motivava il rigetto del ricorso affermando che *"la posa in opera di infissi in alluminio e vetro, scorrevoli e richiudibili "a libro", assume inequivocabilmente le caratteristiche di una veranda, determinando la chiusura totale o*

parziale di un elemento edilizio aperto verso l'esterno, quale un terrazzo, un balcone o un portico, e dando così luogo a un elemento diverso, che comporta una trasformazione in termini di volume, superficie e sagoma dell'edificio cui appartiene, e pertanto richiede il rilascio di idoneo titolo abilitativo. Né in contrario rileva l'uso che di tale struttura avviene solo in via di mero di fatto, perché ai fini edilizi deve aversi riguardo alle caratteristiche oggettive dell'opera e all'idoneità degli infissi a realizzare un locale stabilmente chiuso, con conseguente estensione delle possibilità di godimento dell'immobile, ivi compresa quella di mantenere gli infissi aperti all'occorrenza o comunque secondo necessità" (Conf. T.A.R. Toscana, 11/01/2019 n. 64).

È evidente che la questione era stata già affrontata più volte dalla giurisprudenza che si era espressa nel senso di equiparare gli spazi conseguenti all'installazione di vetri panoramici facilmente rimovibili alle verande. Il legislatore del 2022, per procedere, anche nel settore edilizio, all'auspicato snellimento della burocrazia ha deciso di scegliere una strada diversa rispetto al passato nel quale, ad esempio, con la riforma del condominio aveva recepito nelle norme alcuni consolidati orientamenti giurisprudenziali. Lo stesso, inoltre, non ha considerato o quantomeno ha sottovalutato il possibile l'impatto che – come si dirà in prosieguo – le VEPA possono avere sull'aspetto esterno degli edifici e non ha tenuto conto che questo potrà aprire la strada a numerosi contenziosi giudiziari.

Come spesso accade, quindi, la palla passa alla Magistratura!

I PUNTI DI CRITICI DELLA NUOVA NORMATIVA

I primi interpreti hanno evidenziato che sottrarre le VEPA a qualsivoglia tipo di autorizzazione è un fatto decisamente innovativo per l'Italia, che si è finalmente allineata ai paesi del nord Europa, che da anni hanno concepito queste strutture come strumenti per realizzare un consistente risparmio energetico senza la creazione di spazi che incidano sulla volumetria e sull'aspetto estetico.

Per quanto concerne il risparmio energetico, sommessamente, ci permettiamo di osservare che anche se nel nostro Paese sicuramente vi è una maggiore attenzione per la qualità degli infissi per i quali, in fase di sostituzione, sono utilizzati materiali di ultima generazione, occorre considerare che, ad oggi, ancora moltissime abitazioni sono dotate di vecchi serramenti in legno che non garantiscono alcun risparmio. Per cui resta difficile ipotizzare, nella maggior parte dei casi, il raggiungimento di tale importantissimo obiettivo nel caso in cui solo una vetrata abbia le caratteristiche previste dal recente decreto.

Anche in merito al mantenimento delle volumetrie e della superficie utile ci permettiamo di sollevare qualche dubbio, perché se vogliamo considerare valido ed operativo il principio espresso dal TAR del Lazio nella citata sentenza del 2020 le cose non sono proprio in questi termini. È stato, infatti, rilevato (Monteleone, *La vetrata è comparabile alla veranda?* in *Condominioweb.com*, 3 settembre 2021) che "...guardando non all'uso che viene effettivamente fatto

della vetrata (se momentaneo, stagionale o perenne), bensì alle caratteristiche oggettive di chiusura totale o parziale di un elemento edilizio aperto verso l'esterno, è inevitabile l'affermazione dell'obbligatorietà del permesso di costruire. D'altronde, la vetrata, rispetto alla tenda retraibile, non può considerarsi un mero elemento di arredo da utilizzarsi all'occorrenza, posto che essa, per quanto mobile e scorrevole, rappresenta comunque una struttura fissa che può chiudere definitivamente uno spazio aperto".

Poiché le vetrate panoramiche possono essere costituite da elementi scorrevoli oppure da pannelli che si possono riunire a pacchetto, vale ancora la pena richiamare all'attenzione una decisione del Consiglio di Stato (sent. 27 aprile 2019, n. 1619) secondo la quale, ai fini della necessità di un titolo abilitativo, non assume rilevanza la circostanza che le lastre di vetro siano installate a "pacchetto" e, come tali, apribili poiché *"la possibilità di apertura attribuisce a tale sistema la stessa portata e consistenza di una finestra o di un balcone, ma non modifica la natura del manufatto che, una volta chiuso, è vera e propria opera edilizia"*. E', pertanto, evidente l'incompatibilità della nuova norma con la giurisprudenza costante (o viceversa), per cui per evitare l'insorgere di controversie è auspicabile un futuro intervento chiarificatore.

Vi sono ancora due punti da esaminare.

Il primo concerne la condizione di applicabilità della norma al mantenimento della destinazione d'uso dell'immobile, che non può subire trasformazione ("anche") da superficie accessoria a superficie utile.

Il termine "immobile" si riferisce all'intera unità immobiliare ma anche al solo balcone/loggia/terrazza, che deve mantenere la natura di parte accessoria rispetto all'appartamento dal quale vi si accede. Ma anche in questo caso la realtà si può scontrare con l'astrattezza della situazione configurata dal legislatore poiché, soprattutto con riferimento alla porzione accessoria, l'apposizione di queste vetrate non impedisce che lo spazio chiuso che ne deriva, pur se completamente apribile, sia arredato e goduto alla stregua di una veranda ad uso abitativo. Del resto se vogliamo richiamare i paesi del nord Europa, oppure fare riferimento a molte località di alta montagna, possiamo constatare come tali spazi non siano più meri accessori ma parte integrante dell'appartamento.

Per poter garantire il rispetto della funzione originaria del balcone e simili sarebbe, quindi, necessario un controllo capillare sul territorio che è, ovviamente, impossibile e che se possibile, per comune esperienza, non verrebbe mai eseguito.

Da ultimo, ed è forse questa la parte della disposizione che desta maggiori perplessità, va esaminata la condizione secondo la quale tali strutture devono avere, tra l'altro, "caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente" e non devono "modificare le preesistenti linee architettoniche".

La norma non può prescindere né dalle norme in materia di condominio, né dal costante orientamento giurisprudenziale in materia di decoro architettonico, anche se il legislatore ha parlato in senso lato di "linee architettoniche". Per tale profilo, vale la pena rammentare che ad avviso della Corte di cassa-

zione "costituisce innovazione lesiva del decoro architettonico del fabbricato condominiale, come tale vietata, non solo quella che ne alteri le linee architettoniche, ma anche quella che comunque si rifletta negativamente sull'aspetto armonico di esso, a prescindere dal pregio estetico che possa avere l'edificio. La relativa valutazione spetta al giudice di merito ed è insindacabile in sede di legittimità, ove non presenti vizi di motivazione" (Cass. 11 settembre 2020, n. 18928).

Si può, quindi, correttamente ipotizzare che il prodotto della somma delle espressioni "profilo estetico" e "linea architettonica", entrambe oggetto della norma in esame, altro non sia che il decoro architettonico dell'edificio che rappresenta un limite imprescindibile all'installazione delle opere panoramiche.

Sulla violazione del decoro architettonico e sulla necessità di tutelare l'aspetto esterno degli edifici oramai sappiamo di tutto e di più, per cui è difficile immaginare che l'inserimento, presumibilmente a macchia di leopardo, di tali strutture sulla facciata dell'edificio non possa determinare l'alterazione di quel decoro che il legislatore, proprio nella complessa normativa condominiale, ha posto come condizione per la legittimazione degli interventi eseguiti nelle parti di proprietà esclusiva.

L'art. 1122 c.c., infatti, ha stabilito che il condomino non può eseguire "nell'unità di sua proprietà ovvero nelle parti normalmente destinate all'uso comune, che siano state attribuite in proprietà esclusiva o destinate all'uso individuale...opere che...determinino pregiudizio...al decoro architettonico dell'edificio".

Il tutto senza contare che occorrerà sempre fare i conti con i regolamenti condominiali di natura contrattuale, i quali spesso sono portatori di clausole che subordinano all'autorizzazione dell'assemblea le opere da eseguire nelle proprietà esclusive, non senza dimenticare che un intervento edilizio può essere regolare sotto il profilo amministrativo ma illegittimo dal punto condominiale, il che ne consentirebbe la demolizione. ■

* Avvocato