

## TITOLI ABILITATIVI

# Vetrature panoramiche: liberalizzazione o complicazione?

La legge 142 del 21 settembre 2022, art. 33-quater, di conversione del D.L. 115/2022), cosiddetto "decreto Aiuti-bis", ha apportato una modifica al Testo Unico in materia edilizia inserendo, tra gli interventi in edilizia libera, l'installazione delle vetrature panoramiche (VEPA). Cerchiamo di esaminare le nuove disposizioni nel dettaglio.

**Donato Palombella**  
*Giurista d'impresa*

**D**a tempo si parla delle vetrature panoramiche (Ve.Pa. per gli addetti ai lavori), dei possibili effetti positivi e dei problemi legali derivanti dalla loro installazione. La giurisprudenza ha sempre guardato con sospetto queste opere che, di fatto, trasformano il balcone in una veranda e questo è solo uno dei possibili problemi che ostacolano la diffusione di questi manufatti. Non solo è necessario dotarsi di un titolo edilizio ma, chi vuole dormire sonni tranquilli, deve superare il parere dell'assemblea di condominio che potrebbe invocare la demolizione dell'opera che danneggia il decoro architettonico della facciata o il rifacimento delle tabelle millesimali in quanto verrebbero aumentate le superfici utili. Per superare gli ostacoli burocratici (o quantomeno quelli di tipo amministrativo), l'unica soluzione percorribile è quella di inserire le Ve.Pa. nell'edilizia libera.

Questo è l'obiettivo che si pone la legge 142 del 21 settembre (pubblicata sulla *Gaz-*

*zetta Ufficiale* 221/2022) che, in sede di conversione del D.L. 115/2022 (c.d. "decreto Aiuti-bis"), con l'art. 33-quater, ha modificato l'art. 6 del Testo Unico dell'edilizia inserendo, nel comma 1, la lett. b-bis.

Tutto risolto? Forse, anzi, non proprio!

Da una prima lettura del provvedimento, infatti, si ha l'impressione che il provvedimento crei più problemi di quanti cerchi di risolverne il che si traduce nella possibilità di innescare procedimenti sanzionatori lunghi e dispendiosi a carico dei committenti-proprietari, tecnici, installatori. Occorre tener presente, infatti, che ove l'opera, alla luce di un esame da parte dell'amministrazione, non risulti "libera", scatterebbero le consuete procedure sanzionatorie ed il relativo procedimento penale a carico dei responsabili.

Diciamo subito che la norma è scritta malissimo, sembra copiata dal dépliant pubblicitario di un serramentista, tanto da mettere seriamente in forse la ricercata liberalizzazione. Cerchiamo di esaminare le nuove disposizioni nel dettaglio.

**Necessario il rispetto della normativa**

Il punto di partenza è costituito dall'art. 6 del

### Il testo della modifica: art. 6, comma 1, lett. b-bis

**b-bis)** gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, 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, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile.

Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche.

Testo Unico in materia edilizia che disciplina la c.d. edilizia libera.

Bisogna tener presente che la norma non "liberalizza" in maniera assoluta ed indiscriminata le opere ivi indicate ma impone pur sempre dei limiti quali: le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, ... le norme di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio. Questo vuol dire che, in ogni caso, occorrerà cautela e l'assistenza di un tecnico che dovrà valutare, caso per caso, se l'intervento richiede il rilascio di un titolo abilitativo dei lavori.

### Manca una definizione

Nella speranza di porre ordine nel settore, nel 2016 il Governo aveva introdotto il REC (Regolamento Edilizio Tipo) dettando una serie (originariamente 42) definizioni standardizzate destinate a fare chiarezza uniformando quelle contenute nei vari regolamenti edilizi comunali.

La norma in esame si limita a modificare il

Testo Unico edilizia senza fornire una precisa definizione tecnico-giuridica delle "vetrate panoramiche" che, in maniera oltremodo generica ed atecnica, vengono descritte come "*vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, 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,....*".

È del tutto evidente che, in assenza di una definizione precisa, si spalancano le porte alle interpretazioni più disparate con conseguente possibilità di contenziosi lunghi e dispendiosi.

Le criticità emergono leggendo con attenzione la pseudo definizione contenuta nella norma in esame.

### Il campo di applicazione della norma

Il provvedimento apre parlando di "*interventi di realizzazione e installazione*". Iniziamo a fare chiarezza (o quantomeno ci proviamo).

È del tutto evidente che il Testo Unico non può disciplinare la realizzazione di questi

manufatti che, per forza di cose, saranno costruiti in officina. L'aspetto realizzativo dovrebbe essere dettato da specifiche norme tecniche che dovrebbero disciplinare caratteristiche e standards minimi da rispettare nella produzione del manufatto.

Il guaio è che non abbiamo alcun riferimento alla normativa tecnica per cui ognuno potrebbe fare ciò che meglio crede; ciò, ovviamente, favorisce i produttori non vincolandoli al rispetto di alcuno standard minimo ma, parallelamente, alimenta il contenzioso.

Veniamo al dunque: la norma dovrebbe trovare applicazione solo relativamente agli interventi di installazione mentre, per quelli di realizzazione, bisognerà attendere le norme tecniche.

### L'amovibilità

La norma continua parlando di *“vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti”*, questo vuol dire che i manufatti che non rispettano entrambi i requisiti (amovibilità e totale trasparenza) sono esclusi dalla liberalizzazione. A dirla tutta non si comprende quale sia la necessità di imporre questi limiti che possono facilmente trasformarsi in barriere burocratiche insuperabili.

Iniziamo con prendere in esame il primo elemento: quando una struttura è **amovibile**? Il vocabolario della lingua italiana Treccani definisce *“amovibile”* ciò *“che può essere spostato, rimosso (in contrapposizione a fisso, e come sinonimo più raro di mobile).”* Ora, trattandosi di un manufatto edilizio, appare del tutto evidente che esso possa essere sempre rimosso, con le buone o con le cattive. Forse manca un aggettivo e sarebbe stato meglio parlare di *“facilmente amovibile”*.

Occorre tener presente che il giudice amministrativo (da ultimo Cons. Stato, Sez. VI, sent. 9 agosto 2022, n. 7024 che conferma TAR Bari, Sez. III, sent. 23 ottobre 2020, n. 1320) a proposito della realizzazione di una vetrata pano-

ramica richiudibile ha ritenuto che *“non si tratta, invero, di una struttura facilmente amovibile, ..., poiché essa consta di otto vetrate, ognuna delle quali alta circa tre metri e larga oltre un metro e mezzo (quasi 5 metri quadri di superficie ed oltre 30 kg di peso ciascuna). E aggiunge sottolineando che “si tratta di strutture fissate in maniera stabile al pavimento”.*

Il giudice, quindi, nel pronunciarsi sul requisito della amovibilità, valorizza due elementi: il peso e la circostanza che l'opera risulti fissata al pavimento. È evidente che la norma non interviene su questi elementi e che, se l'indirizzo giurisprudenziale dovesse essere confermato, le VEPA non sarebbero per nulla liberalizzate.

### La totale trasparenza

Altro problema da non sottovalutare è relativo al requisito della totale trasparenza. Escludiamo subito vetri acidati, sabbiati, a specchio o a cristalli liquidi che rimangono in fuori gioco. Vietati anche i vetri dinamici (che riescono a passare dallo stato di trasparenza alla modalità vetro-scuro), quelli che incorporano strutture ombreggianti o pannelli solari, fatto, questo, ancor più inspiegabile, visto che il Legislatore è impegnato ad incentivare il risparmio energetico.

Ma il problema di fondo è un altro: quando un vetro può dirsi *“totalmente trasparente”*? In generale, potremmo affermare che, in termine tecnico, non si parla di vetro *“totalmente trasparente”* (quasi impossibile da ottenere se non a costi di produzione alti ed inaccettabili) bensì di vetri extrachiaro. A causa del processo produttivo utilizzato per la realizzazione del vetro presente nelle nostre abitazioni, infatti, questo acquisisce una leggera colorazione dovuta alla presenza di ossido di ferro. Questo elemento può essere eliminato al 90% attraverso uno speciale procedimento (ovviamente più costoso) che rende il vetro extrachiaro.

A questo punto i problemi aumentano: cosa

si intende per “totale trasparenza? Visto che i vetri “totalmente trasparenti” praticamente non esistono, dovremo aspettare che essi vengano immessi sul mercato? Volendo interpretare la norma in maniera non letterale (il che spalancherebbe le porte alle interpretazioni più disparate dirette ad aprire contenziosi innarrabili), verrebbero liberalizzati solo i manufatti dotati di vetri extrachiarati? Quali elementi compromettono la trasparenza? Le classiche finestre alla toscana (per intenderci, quelle con le classiche “bacchette”) sono liberalizzate o le bacchette ostacolano la trasparenza? Di quale documentazione dobbiamo dotarci per dimostrare che i vetri sono “totalmente trasparenti”, che abbiano le carte in regola per essere liberalizzati e non corriamo il rischio che ordino la demolizione e, quel che è peggio, che scattino i procedimenti penali? Purtroppo, questi interrogativi rimangono senza risposta.

### Le funzioni da assolvere

La norma continua ponendo una serie di ulteriori paletti, questa volta di tipo funzionale.

Le VePa, infatti, per essere liberalizzate, devono *“assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, 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”*.

Quando ci si accinge a realizzare un’opera occorre valutare, preventivamente, quale sia il titolo edilizio necessario. Nel nostro caso occorrerà dimostrare che il manufatto che ci accingiamo ad installare risponda a tutti i requisiti previsti tramite una apposita relazione tecnica che, si immagina, potrà essere fornita dallo stesso installatore.

Si potrebbe pensare che il tecnico incaricato non avrà difficoltà nel dichiarare che l’opera protegge dagli agenti atmosferici e costituisca un mezzo per la parziale impermeabilizzazio-

ne dei balconi aggettanti o di logge.

Il problema, invece, riguarda la dimostrazione del requisito relativo al miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche e riduzione delle dispersioni termiche. Sotto questo profilo la situazione si complica, e non di poco. Non sarà sufficiente una semplice e generica dichiarazione, ma sarà necessario dimostrare, attraverso esami compiuti da tecnici qualificati, che l’opera comporti un miglioramento sotto il profilo acustico ed energetico. Si ritiene, pertanto, che sarà necessario effettuare degli esami pre e post installazione, diretti a dimostrare l’incidenza dell’opera sotto l’aspetto energetico ed acustico. Ovviamente, quando, a seguito di verifica, non dovesse essere possibile dimostrare tale “miglioramento” dovremmo demolire il manufatto.

Il profilo squisitamente energetico preoccupa relativamente poco; ormai quasi tutti i tecnici hanno dimestichezza con la certificazione energetica, posseggono le relative abilitazioni e l’APE può essere ottenuta a costi relativamente contenuti (circa € 150). Ciò che preoccupa, e non poco, è la certificazione acustica. In questo caso sarà necessario seguire non solo la normativa nazionale (D.P.C.M. 5 dicembre 1997 e s.m.i.) ma anche le norme regionali e le disposizioni eventualmente contenute nei regolamenti comunali (alcuni comuni, infatti, sono dotati del piano acustico).

Non bisogna dimenticare che il tecnico in acustica è ancora una figura poco conosciuta e che, il più delle volte, la certificazione viene rilasciata dai tecnici dell’ARPA (agenzia regionale per la protezione ambientale), a prezzi che possono superare anche € 1.000. E i problemi, purtroppo, non finiscono qui!

### Il problema dell’agibilità

L’art. 24 del T.U. dell’edilizia, nel disciplinare l’agibilità degli edifici, prevede (comma 1) che la SCAGI (ovvero la segnalazione certificata dell’agibilità) debba dichiarare *“La sussistenza*

*delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità sono attestati mediante segnalazione certificata.*"

Il successivo comma 2, precisa che la SCAGI debba essere presentata allo sportello unico per l'edilizia entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori, mentre il comma 2, lett. c) sottolinea che tale adempimento debba essere effettuato anche *"nel caso di interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di cui al comma 1."*

In sostanza, se vogliamo installare della VePa "liberalizzate", dobbiamo dimostrare che il manufatto comporta un *"miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche e riduzione delle dispersioni termiche"* (art. 6, comma 1, lett. b-bis) e, di conseguenza, dovremmo provvedere nuovamente al deposito della SCAGI (art. 24, comma 2). Inutile sottolineare che ciò si traduce in una ennesima complicazione nonché in un aumento dei costi d'installazione.

### Vietati gli spazi chiusi

La norma liberalizza le VePa *"purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile."* Ancora una volta siamo di fronte ad un guazzabuglio inestricabile.

Procediamo con ordine. In primo luogo, non si può fare a meno di notare come, secondo la giurisprudenza amministrativa, la realizzazione di una VePa ha sempre comportato una variazione del volume e della superficie utile per cui non è dato sapere come superare questo ostacolo. La norma, infatti, non solo non dice nulla di nuovo, ma rimarca la necessità che

l'opera non influisca su volume e superficie. Di conseguenza, non solo non abbiamo alcuna liberalizzazione, ma la conferma che l'opera, nella misura in cui comporti una variazione di volume e superficie, richiede il preventivo rilascio del titolo edilizio. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento: come abbiamo visto al punto precedente, la norma prevede che il manufatto debba garantire la *"... parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientranti all'interno dell'edificio"*.

In altri termini, se le VePa comportano la chiusura del balcone, avremo un aumento di volume e superficie. Il riferimento a due concetti (volumi e superfici) definiti dal regolamento edilizio tipo costituiscono una ulteriore complicazione. Quest'ultimo definisce (19) il **volume totale o volumetria complessiva** come *"Volume della costruzione costituito dalla somma della superficie totale di ciascun piano per la relativa altezza lorda."* Contiene, inoltre, ben 10 definizioni di superficie (1 **territoriale** ST; 2 **fondaria** SF; 8 **coperta** SC; 9 **permeabile** SP; 12 **totale** ST; 13 **lorda** SL; 14 **utile** SU; 15 **accessoria** SA; 16 **complessiva** SC; 17 **calpestabile**). Quindi, nell'installare una VePa dovremmo fare i conti con il Regolamento Edilizio sperando di non inciampare in qualche trabocchetto.

### Occorre garantire l'arieggiamento

All'ultimo capoverso il comma b-bis, contiene un preciso riferimento al concetto di abitabilità. Ci si riferisce, in particolare, all'inciso *"Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici..."*.

La pandemia e la necessità di rimanere confinati in casa ha portato a rivalutare alcuni elementi degli spazi abitati valorizzando l'importanza di una casa ben illuminata e aerata ovvero... salubre. Una casa salubre richiede un apporto adeguato di luce e area e, sotto questo

profilo, assumono importanza due elementi: l'ampiezza della stanza e delle relative superfici finestrate. Si parla, in proposito, di rapporto aeroilluminante (R.A.I.) che, per l'appunto, misura la proporzione tra finestre e grandezza dell'ambiente. In realtà il rapporto aeroilluminante si distingue in:

- › rapporto illuminante (R.I), che considera le superfici attraverso cui passa la luce;
- › rapporto aerante (R.A.), che considera le aperture attraverso cui passa l'aria.

Affinché l'ambiente possa essere considerato salubre e, quindi, abitabile/vivibile, entrambi gli elementi devono rispettare una determinata soglia. La normativa di settore (art. 5, del D.M. 5 luglio 1975) prescrive che *“Tutti i locali degli alloggi, eccettuati quelli destinati a servizi igienici, disimpegni, corridoi, vani-scala e ripostigli debbono fruire di illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso. Per ciascun locale d'abitazione, l'ampiezza della finestra deve essere proporzionata in modo da assicurare un valore di fattore luce diurna medio non inferiore al 2%, e comunque la superficie finestrata apribile non dovrà essere inferiore a 1/8 della superficie del pavimento.”*

Si aggiunge, quindi, un ulteriore onere in quanto occorrerà dimostrare che l'installazione del manufatto non incida non solo sul rapporto illuminante (anche se la superficie finestrata non cambia, bisognerebbe valutare eventuali criticità dovute alla trasparenza dei vetri) ma, anche e soprattutto, sul rapporto aerante. Ovviamente occorrerà affrontare anche eventuali problemi di condensa e muffa tenendo sotto controllo il c.d. punto di rugiada.

### Il decoro architettonico

La seconda parte dell'ultimo capoverso, come se tutto ciò non bastasse, inserisce un ulteriore limite: la tutela del decoro architettonico. La norma, letteralmente, dispone *“Tali strutture devono ...avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'im-*

*patto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche.”*

Chi frequenta le assemblee condominiali sa bene come questo possa essere un argomento particolarmente pernicioso. In condominio, infatti, spesso si affronta il problema del decoro architettonico e, il più delle volte, si scatena la bagarre.

Come sappiamo non abbiamo una norma chiara e precisa che indichi cosa si intende per decoro architettonico e cosa comporti una sua violazione. Il rischio è che l'installazione delle VePa possa essere interpretata come una variazione della facciata capace di ledere il decoro architettonico; il preciso richiamo contenuto nell'ultimo capoverso certamente non facilita la questione anzi, obbliga i tecnici comunali, in sede di verifica, ad affrontare anche questo aspetto. Anche sotto questo profilo la lett. b-bis) non fa che complicare ulteriormente la situazione in quanto sarà il proprietario a farsi carico dell'onere di dimostrare che il manufatto comporti una riduzione minima dell'impatto visivo e non modifichi le preesistenti linee architettoniche

### Considerazioni conclusive

Volendo tirare le somme, non si può tacere su un fatto evidente: la norma, vista nel suo complesso, non solo non introduce alcuna liberalizzazione degli interventi diretti alla installazione delle Ve.Pa., ma sembra scritta col preciso intento di complicare ancora di più la situazione. In parole povere, abbiamo trovato il modo di complicarci ulteriormente la vita rendendo quasi impossibile una cosa difficile. A questo punto, volendo installare una veranda panoramica, sarà meglio presentare un progetto e chiedere il relativo titolo edilizio.

Volendo godere della presunta liberalizzazione, infatti, si corre il serio rischio di innescare un contenzioso con l'amministrazione destinato a sfociare in un giudizio penale per abusivismo edilizio.