

DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL E ITALIANO: DIFERENCIAS ESENCIALES

VÍCTOR M. SORIANO I PIQUERAS

Abogado (*)

Derecho urbanístico español e italiano: diferencias esenciales

Este trabajo compara los ordenamientos urbanísticos de España e Italia en nueve planos: la distribución de competencias, el estatuto de la propiedad del suelo, la naturaleza y la anulación de los planes, la ejecución del planeamiento, los títulos habilitantes y el silencio administrativo, el tratamiento de las obras ilegales, la respuesta penal, la legitimación para recurrir y las reformas pendientes. Sostiene que, pese a su matriz común, ambos sistemas divergen en lo decisivo: el español es más público al atribuir la edificabilidad, más fragmentado en sus fuentes, severo con los vicios del plan e indulgente con el paso del tiempo; el italiano, más unitario y respetuoso con el propietario, pero inflexible con la obra ilegal salvo amnistía legislativa. El análisis atiende a la legislación y a la jurisprudencia vigentes en octubre de 2026.

Diritto urbanistico spagnolo e italiano: le differenze essenziali

Il lavoro confronta gli ordinamenti urbanistici di Spagna e Italia sotto nove profili: il riparto delle competenze, lo statuto della proprietà del suolo, la natura e l'annullamento dei piani, l'attuazione della pianificazione, i titoli abilitativi e il silenzio dell'amministrazione, il trattamento delle opere abusive, la risposta penale, la legittimazione a ricorrere e le riforme in sospeso. Sostiene che, nonostante la matrice comune, i due sistemi divergono su ciò che conta: quello spagnolo è più pubblicistico nell'attribuire l'edificabilità, più frammentato nelle fonti, severo con i vizi del piano e indulgente con il decorso del tempo; quello italiano è più unitario e rispettoso del proprietario, ma inflessibile con l'opera abusiva salvo condono legislativo. L'analisi tiene conto della legislazione e della giurisprudenza vigenti nell'ottobre 2026.

(*) Abogado. Socio-director de Soriano i Piqueras. Asesor de las Cortes Generales. Profesor de Derecho Administrativo (en excedencia).

I. INTRODUCCIÓN

España e Italia parten de la misma matriz —una ley urbanística de mediados del siglo XX, el plan municipal y la competencia regional—, pero hoy divergen en casi todo lo decisivo. El sistema español es más público al atribuir la edificabilidad y más fragmentado en sus fuentes, severo con los vicios del plan e indulgente con el paso del tiempo. El italiano es más unitario y más respetuoso con el propietario que edifica, pero inflexible con la obra ilegal —salvo cuando el legislador la amnistía— y, desde 2024, más benévolo con el funcionario en lo penal.

Quien opere en ambos países debe desconfiar de las equivalencias aparentes: ni el silencio, ni la antigüedad de la obra, ni la licencia significan lo mismo a uno y otro lado. Este trabajo recorre esas diferencias en nueve planos, de la competencia legislativa a las reformas pendientes, y las resume en un cuadro de síntesis (cuadro 1).

II. QUIÉN LEGISLA

En España legislan las comunidades autónomas; en Italia, el Estado fija los principios y las regiones los desarrollan. El urbanismo es en España competencia exclusiva autonómica (art. 148.1.3.^a CE). Desde la STC 61/1997 el Estado no puede

dictar una ley urbanística, ni siquiera supletoria.¹ Solo incide mediante títulos transversales —condiciones básicas de la propiedad, valoraciones, expropiación, procedimiento, medio ambiente—, hoy reunidos en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU).² Conviven así diecisiete ordenamientos urbanísticos completos.

En Italia el *governo del territorio* es materia de legislación concurrente (art. 117, párrafo tercero, de la Constitución). Pervive por ello un cuerpo estatal de aplicación general: la *Legge urbanistica* 1150/1942, el D.M. 1444/1968 sobre estándares y el *Testo unico dell'edilizia* (D.P.R. 380/2001, TUE).³ Se suma la competencia exclusiva estatal sobre la tutela del medio ambiente y de los bienes culturales (art. 117, párrafo segundo, letra s), base del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.Lgs. 42/2004). Las categorías de obra y los títulos habilitantes son, por tanto, comunes en lo esencial a todo el país.

¹STC 61/1997, de 20 de marzo.

²Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

³Legge 17 agosto 1942, n. 1150; decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380; decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

III. LA PROPIEDAD DEL SUELO Y EL DERECHO A EDIFICAR

En España la edificabilidad la atribuye el plan y se adquiere cumpliendo deberes; en Italia el derecho a edificar sigue perteneciendo al propietario. El Derecho español parte de una concepción estatutaria: la edificabilidad prevista por el plan no integra por sí misma el derecho de propiedad; solo se patrimonializa con su realización efectiva y el cumplimiento de los deberes y cargas de la actuación (art. 11.2 TRLSRU). De ahí la clasificación del suelo —por lo general, en urbano, urbanizable y rústico—, sobre las dos situaciones básicas de suelo rural y urbanizado (art. 21). De ahí también la cesión obligatoria de dotaciones y, con carácter general, de entre el 5 y el 15 % de la edificabilidad (art. 18), y la equidistribución de beneficios y cargas. En la expropiación, el suelo se valora por su situación real, sin expectativas urbanísticas (arts. 35 y 36).

Italia no clasifica el suelo: lo zonifica en zonas territoriales homogéneas, de la A a la F (D.M. 1444/1968). Aunque la Ley 10/1977 hizo oneroso el título para edificar, la *Corte costituzionale* declaró que el *ius aedificandi* «continua ad inerire alla proprietà». ⁴ El *permesso di costruire* es así una autorización sujeta a un *contributo di costruzione* (art. 16 TUE), no la atribución pública de un aprovechamiento. La equidistribución (*perequazione*) no es un principio legal estatal, sino una técnica regional y de plan, apoyada en derechos edificatorios transmisibles e inscribibles (art. 2643, n.º 2-bis, del *Codice civile*).

La expropiación italiana se indemniza por el valor venal, atendiendo a la edificabilidad legal. ⁵ Los vínculos preordenados a ella caducan a los cinco años (art. 9 D.P.R. 327/2001). En España la reserva dotacional no caduca: el propietario solo puede instar la expropiación por ministerio de la ley, en los términos de cada norma autonómica.

IV. EL PLAN Y SU ANULACIÓN

Un vicio formal sustancial puede anular en España el plan entero; en Italia la anulación suele ser parcial y está sujeta a un plazo breve. En ambos países el instrumento central es un plan general municipal, que se concreta en planes de desarrollo. En Italia el *piano regolatore generale* de 1942 ha sido sustituido en muchas regiones por modelos propios: plan estructural y plan operativo en Toscana, PAT y

PI en el Véneto, PGT en Lombardía, PUG en Emilia-Romana.

En España la jurisprudencia considera el plan una disposición reglamentaria. Sus vicios, también los de procedimiento cuando son sustanciales, determinan la nulidad de pleno derecho, sin subsanación y con efecto en cascada sobre el planeamiento de desarrollo. Desde 2020 el Tribunal Supremo admite la nulidad parcial y exige proporcionalidad ante los defectos formales. ⁶ Además, el plan puede impugnarse indirectamente y sin plazo al recurrir sus actos de aplicación (art. 26 LJCA), aunque no, por regla, por vicios formales. Los últimos intentos de acotar esa nulidad por ley —proyecto de 2024, proposición de 2025 y borrador de decreto-ley de 2026— no han prosperado. ⁷

En Italia el plan es un acto de contenido mixto, en parte normativo y en parte acto administrativo. Rige la anulabilidad, con un plazo de caducidad de sesenta días (art. 29 del *Codice del processo amministrativo*). ⁸ La zonificación y las localizaciones deben recurrirse desde la publicación del plan; solo sus normas técnicas de aplicación pueden cuestionarse con el acto que las aplica. La anulación se limita, por regla, a la parte viciada.

Italia añade un nivel que España no conoce con esa intensidad. El plan paisajístico, que la región elabora con el Ministerio de Cultura en lo relativo a los bienes paisajísticos, prevalece sobre el planeamiento municipal (arts. 143 y 145 D.Lgs. 42/2004). Y las obras que alteran el aspecto exterior en zona protegida exigen una autorización paisajística previa, con informe por regla vinculante de la *Soprintendenza* estatal (art. 146).

V. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

España ejecuta el plan de forma sistemática y forzosa; Italia, mediante convenios con los propietarios. En España urbanizar es una función pública. Se ejecuta por unidades de ejecución, con reparcelación forzosa y sistemas de actuación (compensación, cooperación, expropiación), o mediante un agente urbanizador seleccionado en concurrencia, que puede no ser propietario.

⁴*Corte costituzionale*, sentencia n. 5/1980.

⁵*Corte costituzionale*, sentencias n. 348/2007 y n. 181/2011.

⁶SSTS 569/2020, de 27 de mayo, y 1000/2023, de 13 de julio.

⁷El Gobierno retiró el proyecto de ley en mayo de 2024; el Congreso rechazó el 25 de febrero de 2025 la toma en consideración de la proposición de ley de los grupos Socialista y Vasco; y la reforma quedó fuera del decreto-ley de vivienda en septiembre de 2026.

⁸Decreto legislativo 2 julio 2010, n. 104.

En Italia predomina la ejecución convenida. El plan de lotización y el *permesso di costruire convenzionato* (art. 28 de la Ley 1150/1942 y art. 28-bis TUE) descansan en un convenio entre el ayuntamiento y los propietarios. Ese convenio fija las cesiones y las obras de urbanización, que pueden ejecutarse a cuenta (*a scomputo*) de las cargas de urbanización, una de las dos cuotas del *contributo di costruzione* (art. 16.2 TUE). La ejecución forzosa por ámbitos (*comparto edificatorio*, art. 23 de la Ley 1150/1942), cercana al sistema de compensación, existe, pero es residual. Los estándares mínimos de dotaciones son estatales (D.M. 1444/1968: por regla, 18 m² por habitante), salvo derogación regional (art. 2-bis TUE); en España los fija cada comunidad autónoma.

VI. LOS TÍTULOS HABILITANTES

Para la obra nueva, el silencio es negativo en España y positivo en Italia. En España el título es la licencia municipal, acto reglado. Buena parte de la legislación autonómica la ha sustituido por la declaración responsable —análoga a la SCIA italiana— para las obras menores y la primera ocupación. El silencio es negativo para la edificación de nueva planta (art. 11.4.b TRLSRU) y nunca permite adquirir facultades contrarias a la ordenación (art. 11.3).

En Italia rige una escala uniforme fijada por el Estado (TUE y D.Lgs. 222/2016): edificación libre, CILA, SCIA, SCIA alternativa al permiso y *permesso di costruire*. El permiso se entiende otorgado por silencio (art. 20.8 TUE). Si concurren vínculos paisajísticos, culturales, ambientales o hidrogeológicos, el silencio solo opera, desde la Ley 182/2025, cuando ya se han obtenido y siguen vigentes las autorizaciones sectoriales.⁹

La jurisprudencia hoy mayoritaria del *Consiglio di Stato* admite que el silencio se forme aunque el proyecto no sea conforme al plan, siempre que la solicitud esté completa.¹⁰ A la Administración italiana le queda entonces la anulación de oficio, en un plazo que la Ley 182/2025 ha reducido a seis meses, salvo falsedad declarada en sentencia firme (art. 21-nonies de la Ley 241/1990). Lo que en España nunca se adquiere por silencio puede quedar en Italia fuera del alcance de la revisión de oficio en medio año.

⁹Legge 2 dicembre 2025, n. 182, en vigor desde el 18 de diciembre de 2025.

¹⁰*Consiglio di Stato*, Sección VI, sentencia n. 5746/2022; en el mismo sentido, sentencias n. 1878/2026 y n. 2179/2026.

VII. LAS OBRAS ILEGALES: TIEMPO, LEGALIZACIÓN Y AMNISTÍA

En España el tiempo puede poner la obra ilegal a salvo de la demolición; en Italia la demolición no prescribe nunca. La potestad española de restablecimiento de la legalidad está sujeta a plazos autonómicos, de cuatro a quince años. Por lo general no hay plazo en zonas verdes, dominio público o suelo protegido ni, en comunidades como la valenciana o —para lo ejecutado desde 2018— la balear, en todo el suelo no urbanizable o rústico.¹¹ Vencido el plazo, la edificación queda en situación de fuera de ordenación o asimilada: no se legaliza, pero ya no puede demolerse.

La legalización española exige únicamente conformidad con la ordenación vigente cuando se solicita. No existen amnistías estatales, aunque sí regularizaciones autonómicas puntuales, como la balear para el suelo rústico.¹²

En Italia la orden de demolición es un acto debido que no prescribe ni exige una motivación reforzada por el tiempo transcurrido.¹³ Si la obra carece de permiso o se aparta totalmente de él y la orden no se cumple en noventa días, prorrogables en casos tasados, el inmueble y su suelo pasan gratuitamente al patrimonio municipal (art. 31 TUE).

La legalización ordinaria italiana requiere doble conformidad: con la ordenación vigente al ejecutar la obra y al solicitarla (art. 36 TUE). El decreto «Salva Casa» solo la ha atenuado para las desconformidades parciales, las variaciones esenciales y las obras sujetas a SCIA (art. 36-bis).¹⁴ La válvula de escape histórica han sido los tres *condoni* estatales de 1985, 1994 y 2003.¹⁵

VIII. LA RESPUESTA PENAL

España castiga como delito la obra materialmente ilegal en suelos cualificados; Italia, como

¹¹Art. 255 del texto refundido de la Ley valenciana de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio) y Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

¹²Disposición adicional séptima de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears.

¹³*Consiglio di Stato*, *Adunanza plenaria*, sentencia n. 9/2017.

¹⁴Decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertido por la legge 24 luglio 2024, n. 105. El *Consiglio di Stato* ha confirmado que la doble conformidad plena subsiste para el art. 36 (sentencia n. 4845/2026).

¹⁵Legge n. 47/1985, legge n. 724/1994 (art. 39) y decreto-legge n. 269/2003 (art. 32).

Cuadro 1. Síntesis comparativa

CUESTIÓN	ESPAÑA	ITALIA
Competencia legislativa	Exclusiva autonómica; el Estado solo fija el estatuto básico del suelo (TRLSRU)	Concurrente: principios estatales (Ley 1150/1942, TUE) y desarrollo regional
Derecho a edificar	Lo atribuye el plan y se adquiere cumpliendo deberes	Inherente a la propiedad; el permiso es oneroso
Suelo	Clasificación: por lo general, urbano, urbanizable y rústico	Zonificación: zonas homogéneas A a F
Invalidez del plan	Nulidad de pleno derecho, con efecto en cascada, e impugnación indirecta	Anulabilidad en sesenta días, por regla limitada a la parte viciada
Paisaje	Tutela principalmente autonómica	Plan paisajístico prevalente y <i>Soprintendenza</i> estatal
Ejecución	Sistemática y forzosa: reparcelación, agente urbanizador	Convenida: lotización y <i>permesso convenzionato</i>
Título para obra nueva	Licencia; silencio negativo	<i>Permesso di costruire</i> ; silencio positivo, con vínculos solo si ya consta la autorización sectorial
Obra ilegal y tiempo	El restablecimiento caduca (de 4 a 15 años), con excepciones	La demolición no prescribe; adquisición gratuita por el municipio
Legalización	Conformidad con la ordenación actual	Doble conformidad, atenuada por el art. 36-bis; <i>condoni</i>
Ilícito penal	Delito cualificado (arts. 319 y 320 CP)	Contravención (art. 44 TUE); confiscación
Funcionario	Prevaricación urbanística específica	<i>Abuso d’ufficio</i> derogado en 2024
Legitimación	Acción pública y acción popular	<i>Vicinitas</i> más perjuicio; sin acción popular
Unificación judicial	Tribunal Supremo en Derecho estatal; Tribunales Superiores de Justicia en el autonómico	<i>Consiglio di Stato</i>

contravención, la obra sin título aunque sea conforme al plan. El Código Penal español tipifica un delito urbanístico cualificado. El artículo 319 castiga a promotores, constructores y técnicos directores por obras no autorizables en viales, zonas verdes, dominio público, lugares de especial valor o suelo no urbanizable. El artículo 320 prevé una prevaricación urbanística específica para autoridades y funcionarios. Construir sin licencia una obra legalizable es solo infracción administrativa, y la acción popular permite a cualquier ciudadano sostener la acusación.

Italia sigue el camino inverso. Los ilícitos están en la legislación sectorial y son, en su mayoría, contravenciones: basta ejecutar la obra sin permiso o en total disconformidad con él (art. 44 TUE). El permiso obtenido mediante legalización conforme al artículo 36 extingue esas contravenciones (art. 45). La lotización abusiva lleva aparejada la confiscación de terrenos y obras, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera una pena a efectos del artículo 7 del Convenio.¹⁶

¹⁶STEDH (Gran Sala) de 28 de junio de 2018, *G.I.E.M. S.r.l. y otros c. Italia*.

La responsabilidad penal del funcionario, en cambio, se ha estrechado en Italia. El *abuso d’ufficio* (art. 323 del *Codice penale*) fue derogado por la Ley 114/2024, y la *Corte costituzionale* declaró en parte inadmisibles y en parte infundadas las cuestiones planteadas contra esa derogación.¹⁷ Tampoco existe acción popular: la acción penal corresponde al Ministerio Fiscal y el perjudicado solo puede constituirse en parte civil.

IX. QUIÉN PUEDE RECURRIR Y ANTE QUIÉN

En España cualquiera puede recurrir y el Derecho autonómico lo interpreta en último término cada Tribunal Superior de Justicia; en Italia hay que acreditar un perjuicio y unifica el *Consiglio di Stato*. La acción es en España pública (arts. 5.f y 62 TRLSRU): cualquiera puede exigir ante la Administración y los tribunales la observancia de la legalidad urbanística, sin acreditar interés. El Tribunal Supremo unifica el Derecho estatal —nulidad de planes, silencio, valoraciones—, pero no interpreta el autonómico (art. 86.3 LJCA), cuya

¹⁷Legge 9 agosto 2024, n. 114; *Corte costituzionale*, sentencia n. 95/2025, depositada el 3 de julio de 2025.

última palabra corresponde a cada Tribunal Superior de Justicia.

En Italia no hay acción pública. El recurrente debe acreditar, además de la proximidad a la obra (*vicinitas*), un perjuicio concreto.¹⁸ El juez administrativo tiene jurisdicción exclusiva en urbanismo y edificación (art. 133.1.f del *Codice del processo amministrativo*). El *Consiglio di Stato*, juez de apelación, unifica la interpretación en todo el país, también la del Derecho regional.

X. REFORMAS PENDIENTES

Ninguno de los dos países ha culminado la reforma estatal que tiene pendiente. En España, tras tres intentos fallidos desde 2024 de reformar la nulidad de los planes, el TRLSRU sigue intacto en ese punto. Disueltas las Cortes y convocadas elecciones generales para el 29 de noviembre de 2026, la reforma queda para la próxima legislatura, mientras varias comunidades autónomas renuevan sus leyes.¹⁹

En Italia el Gobierno ha presentado un proyecto de ley de delegación para sustituir el TUE por un *Codice dell'edilizia e delle costruzioni*, aún en tramitación.²⁰ Sigue faltando, veinticinco años después de la reforma constitucional de 2001, una ley estatal de principios sobre el gobierno del territorio.

XI. CONCLUSIONES

La comparación deja tres enseñanzas. La primera es de fuentes. Quien llega a España desde Italia no encuentra un Derecho urbanístico, sino diecisiete, bajo un estatuto estatal mínimo; quien hace el camino inverso encuentra categorías de obra, títulos y sanciones comunes en lo esencial a todo el país, que la ley regional completa.

La segunda es de riesgos, que se reparten de forma inversa. En España el riesgo se concentra en el plan: su nulidad se extiende en cascada al planeamiento de desarrollo y cualquiera puede instarla. En Italia se concentra en la obra: el título puede nacer del silencio y quedar a salvo de la revisión de oficio en seis meses, pero lo construido sin título nunca queda protegido por el paso del tiempo.

La tercera es de método. Las instituciones de nombre parecido —el silencio, la legalización, la acción pública, el delito urbanístico— obedecen a reglas distintas, y ninguna puede trasladarse de un país a otro sin comprobar antes su régimen. El cuadro 1 resume las principales diferencias.

¹⁸ *Consiglio di Stato, Adunanza plenaria*, sentencia n. 22/2021.

¹⁹ Real Decreto 806/2026, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones (BOE de 6 de octubre de 2026).

²⁰ Atto Camera n. 2826, «Delega al Governo per l'adozione del codice dell'edilizia e delle costruzioni», presentado el 27 de febrero de 2026; prevé un plazo de doce meses para los decretos legislativos.

DIRITTO URBANISTICO SPAGNOLO E ITALIANO: LE DIFFERENZE ESSENZIALI

VÍCTOR M. SORIANO I PIQUERAS

Avvocato (*)

(*) Avvocato. Socio direttore di Soriano i Piqueras. Consulente delle Cortes Generales. Professore di Diritto amministrativo (in aspettativa).

I. INTRODUZIONE

Spagna e Italia muovono dalla stessa matrice — una legge urbanistica di metà Novecento, il piano comunale e la competenza regionale — ma oggi divergono su quasi tutto ciò che conta. Il sistema spagnolo è più pubblicistico nell'attribuire l'edificabilità e più frammentato nelle fonti, severo con i vizi del piano e indulgente con il decorso del tempo. Quello italiano è più unitario e più rispettoso del proprietario che edifica, ma inflessibile con l'opera abusiva — salvo quando il legislatore la condona — e, dal 2024, più mite con il funzionario sul piano penale.

Chi opera in entrambi i Paesi deve diffidare delle equivalenze apparenti: né il silenzio, né la risalezza dell'opera, né il titolo edilizio significano la stessa cosa da una parte e dall'altra. Il lavoro ripercorre tali differenze sotto nove profili, dalla competenza legislativa alle riforme in sospeso, e le riassume in un quadro di sintesi (quadro 1).

II. CHI LEGIFERA

In Spagna legiferano le Comunità autonome; in Italia lo Stato fissa i principi e le Regioni dettano la disciplina di dettaglio. L'urbanistica è in Spagna competenza esclusiva delle Comunità autonome (art. 148.1.3.^a della Costituzione spagnola). Dalla sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 61/1997 lo Stato non può dettare una legge urbanistica, neppure suppletiva.¹ Incide soltanto attraverso titoli competenziali trasversali — condizioni fondamentali della proprietà, stime, espropriazione, procedimento, ambiente — oggi raccolti nel testo unico della legge sul suolo e sulla riqualificazione urbana (TRLSRU).² Convivono così diciassette ordinamenti urbanistici completi.

In Italia il governo del territorio è materia di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). Sopravvive perciò un corpo normativo statale di applicazione generale: la legge urbanistica n. 1150/1942, il d.m. n. 1444/1968 sugli standard e il testo unico dell'edilizia (d.P.R. n. 380/2001,

TUE).³ Vi si aggiunge la competenza esclusiva statale sulla tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), fondamento del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004). Le categorie di intervento e i titoli abilitativi sono dunque comuni, nell'essenziale, a tutto il Paese.

III. LA PROPRIETÀ DEL SUOLO E IL DIRITTO DI EDIFICARE

In Spagna l'edificabilità è attribuita dal piano e si acquista adempiendo doveri; in Italia il diritto di edificare resta del proprietario. Il diritto spagnolo muove da una concezione «statutaria»: l'edificabilità prevista dal piano non entra di per sé nel diritto di proprietà; vi entra soltanto con la sua effettiva realizzazione e con l'adempimento dei doveri e degli oneri dell'intervento (art. 11.2 TRLSRU). Ne discende la classificazione del suolo — di regola in *urbano*, *urbanizable* e *rústico* —, sulle due situazioni di base di suolo rurale e urbanizzato (art. 21). Ne discendono anche la cessione obbligatoria delle aree per dotazioni e, in via generale, di una quota tra il 5 e il 15% dell'edificabilità (art. 18), e la perequazione di benefici e oneri (*equidistribución*). Nell'esproprio il suolo è stimato secondo la sua situazione reale, senza aspettative urbanistiche (artt. 35 e 36).

L'Italia non classifica il suolo: lo ripartisce in zone territoriali omogenee, dalla A alla F (d.m. n. 1444/1968). Sebbene la legge n. 10/1977 abbia reso oneroso il titolo edilizio, la Corte costituzionale ha affermato che lo *ius aedificandi* «continua ad inerire alla proprietà».⁴ Il permesso di costruire è dunque un'autorizzazione soggetta al contributo di costruzione (art. 16 TUE), non l'attribuzione pubblica di una capacità edificatoria. La perequazione non è un principio di legge statale, ma una tecnica regionale e di piano, fondata su diritti edificatori trasferibili e trascrivibili (art. 2643, n. 2-bis, c.c.).

¹*Tribunal Constitucional*, sentenza n. 61/1997, del 20 marzo.

²*Real Decreto Legislativo* 7/2015, del 30 ottobre.

³Legge 17 agosto 1942, n. 1150; d.m. 2 aprile 1968, n. 1444; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

⁴Corte costituzionale, sentenza n. 5 del 1980.

L'espropriazione italiana è indennizzata in base al valore venale, secondo l'edificabilità legale.⁵ I vincoli preordinati all'esproprio decadono dopo cinque anni (art. 9 d.P.R. n. 327/2001). In Spagna la riserva per dotazioni non decade: il proprietario può soltanto sollecitare l'espropriazione *ope legis*, nei termini previsti dalla legge di ciascuna Comunità autonoma.

IV. IL PIANO E IL SUO ANNULLAMENTO

In Spagna un vizio formale sostanziale può travolgere l'intero piano; in Italia l'annullamento è di regola parziale e soggetto a un termine breve. In entrambi i Paesi lo strumento centrale è un piano generale comunale, cui danno esecuzione i piani attuativi. In Italia il piano regolatore generale del 1942 è stato sostituito in molte Regioni da modelli propri: piano strutturale e piano operativo in Toscana, PAT e PI in Veneto, PGT in Lombardia, PUG in Emilia-Romagna.

In Spagna la giurisprudenza qualifica il piano come atto regolamentare. I suoi vizi, anche procedimentali se sostanziali, ne comportano la nullità assoluta (*nulidad de pleno derecho*), senza possibilità di convalida e con effetto a cascata sui piani attuativi. Dal 2020 il *Tribunal Supremo* ammette la nullità parziale ed esige proporzionalità di fronte ai vizi formali.⁶ Il piano può inoltre essere impugnato in via indiretta e senza termine, in occasione dell'impugnazione dei suoi atti applicativi (art. 26 della legge sulla giurisdizione amministrativa, LJCA), benché di regola non per vizi formali. Gli ultimi tentativi di circoscrivere per legge tale nullità — disegno di legge del 2024, proposta di legge del 2025 e bozza di decreto-legge del 2026 — non sono andati a buon fine.⁷

In Italia il piano è un atto a contenuto misto, in parte normativo e in parte provvedimentale. Vale la regola dell'annullabilità, con termine di decadenza di sessanta giorni (art. 29 c.p.a.).⁸ Le previsioni di zonizzazione e di localizzazione vanno impugate fin dalla pubblicazione del piano; soltanto le norme tecniche di attuazione possono essere contestate

insieme all'atto applicativo. L'annullamento è di regola limitato alla parte viziata.

L'Italia aggiunge un livello che la Spagna non conosce con pari intensità. Il piano paesaggistico, che la Regione elabora con il Ministero della cultura per quanto riguarda i beni paesaggistici, prevale sugli strumenti urbanistici comunali (artt. 143 e 145 d.lgs. n. 42/2004). E gli interventi che alterano l'aspetto esteriore in area vincolata richiedono una previa autorizzazione paesaggistica, con parere di regola vincolante della Soprintendenza statale (art. 146).

V. L'ATTUAZIONE DEL PIANO

La Spagna attua il piano in modo sistematico e coattivo; l'Italia mediante convenzioni con i proprietari. In Spagna urbanizzare è una funzione pubblica. Si procede per unità di esecuzione, con ricomposizione fondiaria coattiva (*reparcelación*) e sistemi di attuazione (*compensación, cooperación, expropiación*), oppure tramite un *agente urbanizador* selezionato con gara, che può non essere proprietario.

In Italia prevale l'attuazione convenzionata. Il piano di lottizzazione e il permesso di costruire convenzionato (art. 28 l. n. 1150/1942 e art. 28-bis TUE) poggiano su una convenzione tra Comune e proprietari. La convenzione fissa le cessioni e le opere di urbanizzazione, realizzabili a scomputo degli oneri di urbanizzazione, una delle due quote del contributo di costruzione (art. 16, comma 2, TUE). L'attuazione coattiva per ambiti (comparto edificatorio, art. 23 l. n. 1150/1942), vicina al sistema spagnolo di *compensación*, esiste, ma è residuale. Gli standard urbanistici minimi sono statali — di regola 18 mq per abitante (d.m. n. 1444/1968) —, salvo deroga regionale (art. 2-bis TUE); in Spagna li fissa ciascuna Comunità autonoma.

VI. I TITOLI ABILITATIVI

Per la nuova costruzione il silenzio vale diniego in Spagna e assenso in Italia. In Spagna il titolo è la *licencia* comunale, atto vincolato. Gran parte della legislazione autonoma l'ha sostituita con la *declaración responsable*, analoga alla SCIA, per le opere minori e per l'agibilità. Il silenzio vale diniego per le nuove costruzioni (art. 11.4, lett. b, TRLSRU) e non consente mai di acquisire facoltà contrarie alla pianificazione (art. 11.3).

In Italia vale una scala uniforme fissata dallo Stato (TUE e d.lgs. n. 222/2016): edilizia libera, CILA, SCIA, SCIA alternativa al permesso di permesso di

⁵Corte costituzionale, sentenze n. 348 del 2007 e n. 181 del 2011.

⁶*Tribunal Supremo*, sentenze n. 569/2020, del 27 maggio, e n. 1000/2023, del 13 luglio.

⁷Il Governo ha ritirato il disegno di legge nel maggio 2024; il 25 febbraio 2025 il Congresso dei deputati ha respinto la presa in considerazione della proposta di legge dei gruppi socialista e basco; nel settembre 2026 la riforma è rimasta fuori dal decreto-legge sulla casa.

⁸Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

costruire. Sul permesso si forma il silenzio-assenso (art. 20, comma 8, TUE). In presenza di vincoli paesaggistici, culturali, ambientali o idrogeologici, a seguito della legge n. 182/2025 il silenzio si forma soltanto se i relativi atti di assenso sono già stati acquisiti e sono tuttora validi.⁹

L'orientamento oggi prevalente del Consiglio di Stato ammette che il silenzio si formi anche se il progetto non è conforme al piano, purché la domanda sia completa.¹⁰ All'amministrazione italiana resta allora l'annullamento d'ufficio, entro un termine che la legge n. 182/2025 ha ridotto a sei mesi, salvo falsità accertata con sentenza passata in giudicato (art. 21-nonies l. n. 241/1990). Ciò che in Spagna non si acquisisce mai per silenzio può sottrarsi in Italia all'autotutela dopo sei mesi.

VII. LE OPERE ABUSIVE: TEMPO, SANATORIA E CONDONO

In Spagna il tempo può mettere l'opera abusiva al riparo dalla demolizione; in Italia la demolizione non si prescrive mai. Il potere spagnolo di ripristino della legalità è soggetto a termini fissati da ciascuna Comunità autonoma, da quattro a quindici anni. Di regola non vi è termine per aree verdi, demanio e suoli protetti né, in Comunità come quella valenciana o — per le opere eseguite dal 2018 — quella delle Baleari, per l'intero suolo non urbanizzabile o rustico.¹¹ Scaduto il termine, l'edificio resta in situazione di *fuera de ordenación* o assimilata: non è sanato, ma non può più essere demolito.

La sanatoria spagnola richiede soltanto la conformità alla disciplina vigente al momento della domanda. Non esistono condoni statali, ma esistono regolarizzazioni autonome puntuali, come quella delle Baleari per il suolo rustico.¹²

In Italia l'ordinanza di demolizione è atto dovuto: non si prescrive e non richiede una motivazione rafforzata per il tempo trascorso.¹³ Se l'opera è priva

di permesso o in totale difformità da esso e l'ingiunzione non è ottemperata entro novanta giorni, prorogabili nei soli casi tassativamente previsti, l'immobile e l'area di sedime sono acquisiti gratuitamente al patrimonio comunale (art. 31 TUE).

La sanatoria ordinaria italiana esige la doppia conformità: alla disciplina vigente al momento della realizzazione e a quella vigente al momento della domanda (art. 36 TUE). Il decreto «Salva Casa» l'ha attenuata soltanto per le parziali difformità, le variazioni essenziali e gli interventi soggetti a SCIA (art. 36-bis).¹⁴ La valvola di sfogo storica sono stati i tre condoni statali del 1985, 1994 e 2003.¹⁵

VIII. LA RISPOSTA PENALE

La Spagna punisce come delitto l'opera sostanzialmente illegale su suoli qualificati; l'Italia, come contravvenzione, l'opera priva di titolo anche se conforme al piano. Il codice penale spagnolo prevede un delitto urbanistico qualificato. L'art. 319 punisce committenti, costruttori e direttori dei lavori per opere non autorizzabili su strade, aree verdi, demanio, luoghi di particolare pregio o suolo non urbanizzabile. L'art. 320 contempla una specifica *prevaricación urbanística* a carico di autorità e funzionari. Costruire senza *licencia* un'opera sanabile è soltanto illecito amministrativo, e l'azione popolare (*acción popular*) consente a qualunque cittadino di sostenere l'accusa.

L'Italia segue la via inversa. Gli illeciti si trovano nella legislazione di settore e sono per lo più contravvenzioni: basta eseguire l'opera in assenza del permesso o in totale difformità da esso (art. 44 TUE). Il rilascio del permesso in sanatoria ai sensi dell'art. 36 estingue tali contravvenzioni (art. 45). La lottizzazione abusiva comporta la confisca dei terreni e delle opere, che la Corte europea dei diritti dell'uomo considera una pena ai sensi dell'art. 7 della Convenzione.¹⁶

La responsabilità penale del funzionario, invece, in Italia si è ristretta. L'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) è stato abrogato dalla legge n. 114/2024 e la Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni sollevate contro

⁹Legge 2 dicembre 2025, n. 182, in vigore dal 18 dicembre 2025.

¹⁰Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 5746/2022; nello stesso senso, sentenze n. 1878/2026 e n. 2179/2026.

¹¹Art. 255 del testo unico della legge valenciana sull'ordinamento del territorio, l'urbanistica e il paesaggio (*Decreto Legislativo* 1/2021, del 18 giugno) e *Ley* 12/2017, del 29 dicembre, *de urbanismo de las Illes Balears*.

¹²Settima disposizione aggiuntiva della *Ley* 7/2024, dell'11 dicembre, sulle misure urgenti di semplificazione e razionalizzazione amministrativa delle amministrazioni pubbliche delle Isole Baleari.

¹³Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza n. 9/2017.

¹⁴D.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito dalla l. 24 luglio 2024, n. 105. Il Consiglio di Stato ha confermato la doppia conformità piena per l'art. 36 (sentenza n. 4845/2026).

¹⁵L. n. 47/1985, l. n. 724/1994 (art. 39) e d.l. n. 269/2003 (art. 32).

¹⁶Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 28 giugno 2018, *G.I.E.M. S.r.l. e altri c. Italia*.

Quadro 1. Sintesi comparativa

QUESTIONE	SPAGNA	ITALIA
Competenza legislativa	Esclusiva delle Comunità autonome; lo Stato fissa solo lo statuto di base del suolo (TRLSRU)	Concorrente: principi statali (l. n. 1150/1942, TUE) e disciplina regionale
Diritto di edificare	Attribuito dal piano; si acquista adempiendo doveri	Inerente alla proprietà; il permesso è oneroso
Suolo	Classificazione: di regola urbano, urbanizable e rústico	Zonizzazione: zone omogenee dalla A alla F
Invalidità del piano	Nullità assoluta, con effetto a cascata, e impugnazione indiretta	Annullabilità entro sessanta giorni, di regola limitata alla parte viziata
Paesaggio	Tutela prevalentemente autonoma	Piano paesaggistico prevalente e Soprintendenza statale
Attuazione	Sistematica e coattiva: <i>reparcelación, agente urbanizador</i>	Convenzionata: lottizzazione e permesso convenzionato
Titolo per la nuova costruzione	<i>Licencia</i> ; silenzio-diniego	Permesso di costruire; silenzio-assenso, con vincoli solo se già acquisiti gli atti di assenso
Opera abusiva e tempo	Il potere di ripristino è soggetto a decadenza (da 4 a 15 anni), con eccezioni	La demolizione non si prescrive; acquisizione gratuita al Comune
Sanatoria	Conformità alla disciplina attuale	Doppia conformità, attenuata dall’art. 36-bis; condoni
Illecito penale	Delitto qualificato (artt. 319 e 320 del codice penale spagnolo)	Contravvenzione (art. 44 TUE); confisca
Funzionario	<i>Prevaricación urbanística</i> specifica	Abuso d’ufficio abrogato nel 2024
Legittimazione	Azione popolare, amministrativa (<i>acción pública</i>) e penale (<i>acción popular</i>)	<i>Vicinitas</i> più pregiudizio; nessuna azione popolare
Uniformità giurisprudenziale	<i>Tribunal Supremo</i> per il diritto statale; <i>Tribunales Superiores de Justicia</i> per quello autonomico	Consiglio di Stato

l’abrogazione.¹⁷ Non esiste nemmeno l’azione popolare: l’azione penale spetta al pubblico ministero e il danneggiato può soltanto costituirsi parte civile.

IX. CHI PUÒ RICORRERE E DAVANTI A CHI

In Spagna chiunque può ricorrere e sul diritto autonomico l’ultima parola spetta a ciascun *Tribunal Superior de Justicia*; in Italia occorre un pregiudizio e l’uniformità è assicurata dal Consiglio di Stato. L’ordinamento spagnolo conosce l’azione popolare in materia urbanistica (*acción pública*, artt. 5, lett. f, e 62 TRLSRU): chiunque può esigere, davanti all’amministrazione e ai giudici, il rispetto della legalità urbanistica, senza dimostrare alcun interesse. Il *Tribunal Supremo* assicura l’uniformità del diritto statale — nullità dei piani, silenzio, stime —, ma non interpreta quello autonomico (art. 86.3 LJCA), sul quale l’ultima parola spetta a ciascun *Tribunal Superior de Justicia*.

¹⁷Legge 9 agosto 2024, n. 114; Corte costituzionale, sentenza n. 95 del 2025, depositata il 3 luglio 2025.

In Italia non esiste un’azione popolare in materia urbanistica. Il ricorrente deve dimostrare, oltre alla *vicinitas*, un pregiudizio concreto.¹⁸ Il giudice amministrativo ha giurisdizione esclusiva in materia urbanistica ed edilizia (art. 133, comma 1, lett. f, c.p.a.). Il Consiglio di Stato, giudice d’appello, assicura l’uniformità dell’interpretazione in tutto il Paese, anche del diritto regionale.

X. LE RIFORME IN SOSPESO

Nessuno dei due Paesi ha portato a termine la riforma statale rimasta in sospeso. In Spagna, dopo tre tentativi falliti dal 2024 di riformare la nullità dei piani, il TRLSRU resta immutato sul punto. Sciolte le *Cortes* e indette le elezioni politiche per il 29 novembre 2026, la riforma è rinviata alla prossima legislatura, mentre diverse Comunità autonome rinnovano le proprie leggi.¹⁹

¹⁸Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza n. 22/2021.
¹⁹*Real Decreto* 806/2026, di scioglimento del Congresso dei deputati e del Senato e di indizione delle elezioni (*Boletín Oficial del Estado* del 6 ottobre 2026).

In Italia il Governo ha presentato un disegno di legge delega per sostituire il TUE con un Codice dell'edilizia e delle costruzioni, ancora all'esame del Parlamento.²⁰ Manca tuttora, a venticinque anni dalla riforma costituzionale del 2001, una legge statale di principi sul governo del territorio.

XI. CONCLUSIONI

Il confronto consegna tre insegnamenti. Il primo riguarda le fonti. Chi arriva in Spagna dall'Italia non trova un diritto urbanistico, ma diciassette, sotto uno statuto statale minimo; chi compie il percorso inverso trova categorie di intervento, titoli e sanzioni comuni, nell'essenziale, a tutto il Paese, che la legge regionale completa.

Il secondo riguarda i rischi, che si distribuiscono in modo inverso. In Spagna il rischio si concentra sul piano: la sua nullità si estende a cascata ai piani attuativi e chiunque può farla valere. In Italia si concentra sull'opera: il titolo può nascere dal silenzio e sottrarsi all'autotutela dopo sei mesi, ma ciò che è costruito senza titolo non è mai messo al riparo dal decorso del tempo.

Il terzo è di metodo. Gli istituti dal nome simile — il silenzio, la sanatoria, l'azione popolare, il reato urbanistico — obbediscono a regole diverse, e nessuno può essere trasposto da un Paese all'altro senza averne prima verificato la disciplina. Il quadro 1 riassume le principali differenze.

FUENTES · FONTI

España · Spagna

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (art. 148.1.3.^a).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (arts. 319 y 320).

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA; arts. 26 y 86.3).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (art. 255).

Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de

las administraciones públicas de las Illes Balears (disposición adicional séptima).

Real Decreto 806/2026, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

Tribunal Constitucional, sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, sentencias 569/2020, de 27 de mayo, y 1000/2023, de 13 de julio.

Italia

Costituzione della Repubblica italiana (art. 117).

Codice civile (art. 2643, n. 2-bis).

Codice penale (art. 323).

Legge 17 agosto 1942, n. 1150, legge urbanistica (artt. 23 e 28).

Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 21-nonies).

Legge 23 dicembre 1994, n. 724 (art. 39).

Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, testo unico dell'edilizia.

Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, testo unico delle espropriazioni (art. 9).

Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (art. 32).

Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio (artt. 143, 145 e 146).

Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, Codice del processo amministrativo (artt. 29 e 133).

Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222.

Decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito dalla legge 24 luglio 2024, n. 105.

Legge 9 agosto 2024, n. 114.

Legge 2 dicembre 2025, n. 182.

Atto Camera n. 2826, Delega al Governo per l'adozione del codice dell'edilizia e delle costruzioni, presentato il 27 febbraio 2026.

Corte costituzionale, sentenze n. 5/1980, n. 348/2007, n. 181/2011 e n. 95/2025.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenze n. 9/2017 e n. 22/2021.

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 5746/2022.

Consiglio di Stato, sentenze n. 1878/2026, n. 2179/2026 e n. 4845/2026.

TEDH · Corte EDU

Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 7) · Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 7).

G.I.E.M. S.r.l. and Others v. Italy [GC], 28 June 2018.

²⁰Atto Camera n. 2826, «Delega al Governo per l'adozione del codice dell'edilizia e delle costruzioni», presentato il 27 febbraio 2026; prevede un termine di dodici mesi per i decreti legislativi.