

POLITICHE DI PIANIFICAZIONE DISTRUTTIVE

CISGIORDANIA, 2018-2022

I recenti cambiamenti delle procedure hanno aumentato drasticamente il numero e la facilità delle demolizioni e delle confische.

Il 17 novembre 2022 la scuola del villaggio di Asfai a Masafer Yatta ha ricevuto un ordine di demolizione. Il 23 novembre è stata demolita. Erano passati quattro giorni lavorativi.

Sopra le macerie è stata montata una tenda che funge da scuola temporanea di emergenza, insieme a un piccolo serbatoio d'acqua e a un bagno portatile.

Il 6 dicembre la tenda, il bagno e il serbatoio dell'acqua (dopo che l'acqua era stata

scaricata) sono stati confiscati improvvisamente e senza preavviso.

Da allora alcuni studenti hanno continuato a frequentare la scuola su un cumulo di macerie senza alcun tipo di riparo, altri hanno percorso quattro chilometri attraverso una zona di esercitazioni militari in atto per raggiungere la scuola più vicina. Gli altri hanno abbandonato la scuola.



L'ordine di demolizione è stato autorizzato in base all'Ordine Militare 1797, una delle modifiche apportate negli ultimi anni alla procedura delle demolizioni e delle confische che hanno reso i procedimenti molto più rapidi e difficili da ritardare o da impugnare. La confisca, autorizzata nell'ambito di un cambiamento nell'applicazione della legge contro le "strutture mobili" prive di licenza, è un altro cambiamento recente.

Le politiche di pianificazione restrittive e le demolizioni nell'Area C della Cisgiordania

sono state utilizzate per decenni per limitare lo sviluppo delle comunità palestinesi.

Questi recenti cambiamenti suggeriscono una preoccupante escalation delle restrizioni imposte da Israele all'edilizia e alla pianificazione palestinese.

Le modifiche colmano le lacune legali da cui i palestinesi dipendono per far fronte ai bisogni umanitari più acuti di fronte alle politiche di pianificazione discriminatorie di Israele.

Le politiche di pianificazione restrittive dello Stato israeliano risalgono alla fine degli anni '80, quando Israele preparò dei piani regolatori speciali per le comunità palestinesi che riguardavano solo le aree già edificate, senza lasciare spazio alla crescita naturale. Agli insediamenti israeliani, invece, sono state concesse ampie fasce di territorio per lo sviluppo futuro.

Oggi, l'area in cui i palestinesi possono richiedere permessi di costruzione (terreni con un Piano dettagliato o un Piano particolareggiato) è di 2.200 ettari (0,6% dell'Area C). L'area destinata allo sviluppo degli insediamenti israeliani nell'Area C è di circa 20.000 ettari, nove volte la quantità assegnata ai palestinesi. Altri 33.000 ettari rientrano nell'area sotto la giurisdizione degli insediamenti, disponibili quindi ad essere lottizzati in futuro per gli interessi e l'espansione degli insediamenti stessi.

La popolazione palestinese ha continuato a crescere fin dagli anni '80, rendendo necessarie nuove costruzioni e infrastrutture. I permessi, che sono necessari per qualsiasi costruzione nell'Area C, sono quasi sempre negati ai palestinesi, spesso con la motivazione che l'area non è stata suddivisa in zone edificabili.

Tra il 2016 e il 2021, sono state presentate 2.550 richieste di permessi, ma solo 24 sono state approvate, meno dell'1%. Senza permessi, le strutture costruite sono a rischio costante di demolizione o di confisca da parte delle autorità israeliane. L'area estremamente limitata disponibile per lo sviluppo palestinese, insieme alla politica israeliana di negare i permessi di costruzione e demolire regolarmente le strutture nell'Area C che non hanno i permessi, mirano a circoscrivere lo sviluppo alle sole Aree A e B.

Un gruppo di nuove ordinanze di pianificazione dell'Amministrazione Civile Israeliana (ACI), oltre a ordini militari e disegni di legge approvati dal 2018, indicano

un'intensificazione delle restrizioni: l'esecuzione di demolizioni e confische è stata accelerata; le azioni legali per ritardare le demolizioni e le confische sono ora quasi impossibili; ricevere i permessi è ancora più difficile. Molti di questi cambiamenti si applicano retroattivamente alle strutture, mettendo migliaia di edifici e infrastrutture esistenti a rischio di distruzione immediata.

Questo opuscolo illustra i recenti cambiamenti e traccia un quadro delle loro conseguenze per le comunità palestinesi.

I cambiamenti sono di due tipi principali: il primo accelera le demolizioni e le confische; il secondo impedisce processi di pianificazione che proteggerebbero gli edifici dalle demolizioni o dalle confische. Se prima di questi cambiamenti era difficile costruire nuove strutture ed evitare demolizioni e confische, ora è praticamente impossibile.



fig. 1 Fino al settembre 2022, sono stati emessi circa 22.000 ordini di demolizione di strutture palestinesi

L'ORDINE MILITARE 1797 E LA FINESTRA DI 96 ORE

Nel 2018, Israele ha approvato l'Ordine militare 1797 che accelera la demolizione di "nuove" strutture che non hanno un permesso. Esso autorizza l'Amministrazione Civile (ICA) a demolire queste strutture entro 96 ore dalla consegna dell'ordine di demolizione. Il termine "nuova struttura" si riferisce a qualsiasi struttura in costruzione o a quelle completate nei sei mesi precedenti alla consegna dell'ordine. Le strutture residenziali possono ricevere un'ordinanza di demolizione se sono disabitate o se sono state abitate per meno di 30 giorni consecutivi. Poiché molte strutture sono costruite in modo frammentario nel corso di decenni, quando i residenti hanno risparmiato dei soldi, il termine "nuovo" comprende centinaia di strutture che i palestinesi hanno costruito e su cui hanno investito per anni.

L'ordine elimina anche tutte le possibilità amministrative e legali di ricorso contro gli ordini di demolizione prima della demolizione vera e propria, un diritto che era stato sancito dalla Legge Giordana sulla Pianificazione e l'Edilizia del 1966, che regolava i procedimenti di demolizione in Cisgiordania. Nella Legge Giordana sulla Pianificazione il destinatario di un ordine di sospensione dei lavori era invitato a partecipare a un'udienza per presentare prove o argomenti che confutassero la legalità dell'ordine.

Nell'applicazione israeliana di questa legge, subito dopo l'udienza –durante la quale le argomentazioni sono state quasi sempre respinte– il Sottocomitato dell'ICA per la Supervisione delle Costruzioni emetteva un ordine di demolizione definitivo e concedeva al proprietario una o due settimane prima di demolire. L'ordine poteva essere impugnato *ex gratia*, cioè chiedendo clemenza al dirigente dell'ICA, ma tali richieste sono state quasi sempre respinte.

Il proprietario aveva anche il diritto di legalizzare retroattivamente la struttura abusiva, richiedendo un permesso di costruzione e presentando un Piano Dettagliato, entrambi i quali congelavano l'esecuzione della demolizione fino all'emanazione di una decisione definitiva. Come ultima istanza, il proprietario poteva appellarsi all'Alta Corte di Giustizia chiedendo un'ingiunzione provvisoria per bloccare la demolizione fino all'emissione di una sentenza definitiva da parte della Corte.

Con il nuovo ordine militare, il diritto di legalizzare retroattivamente le strutture non autorizzate è stato abrogato. La richiesta di annullare la demolizione entro il periodo di preavviso di 96 ore è consentita solo quando l'ICA non avrebbe dovuto in primo luogo emettere un ordine di demolizione, cioè se la struttura non è "nuova", se ha un permesso o se è all'interno di un Piano Particolareggiato. Se un proprietario vuole appellarsi al sistema giudiziario, un diritto che non è esplicitamente concesso nell'ordine militare, ha solo 96 ore per raccogliere materiali, trovare un avvocato, presentare le pratiche e ricevere dal giudice una sospensione temporanea della demolizione mentre la petizione viene esaminata. L'ordine non offre alcuna possibilità o tempo al proprietario della struttura per legalizzarla retroattivamente.

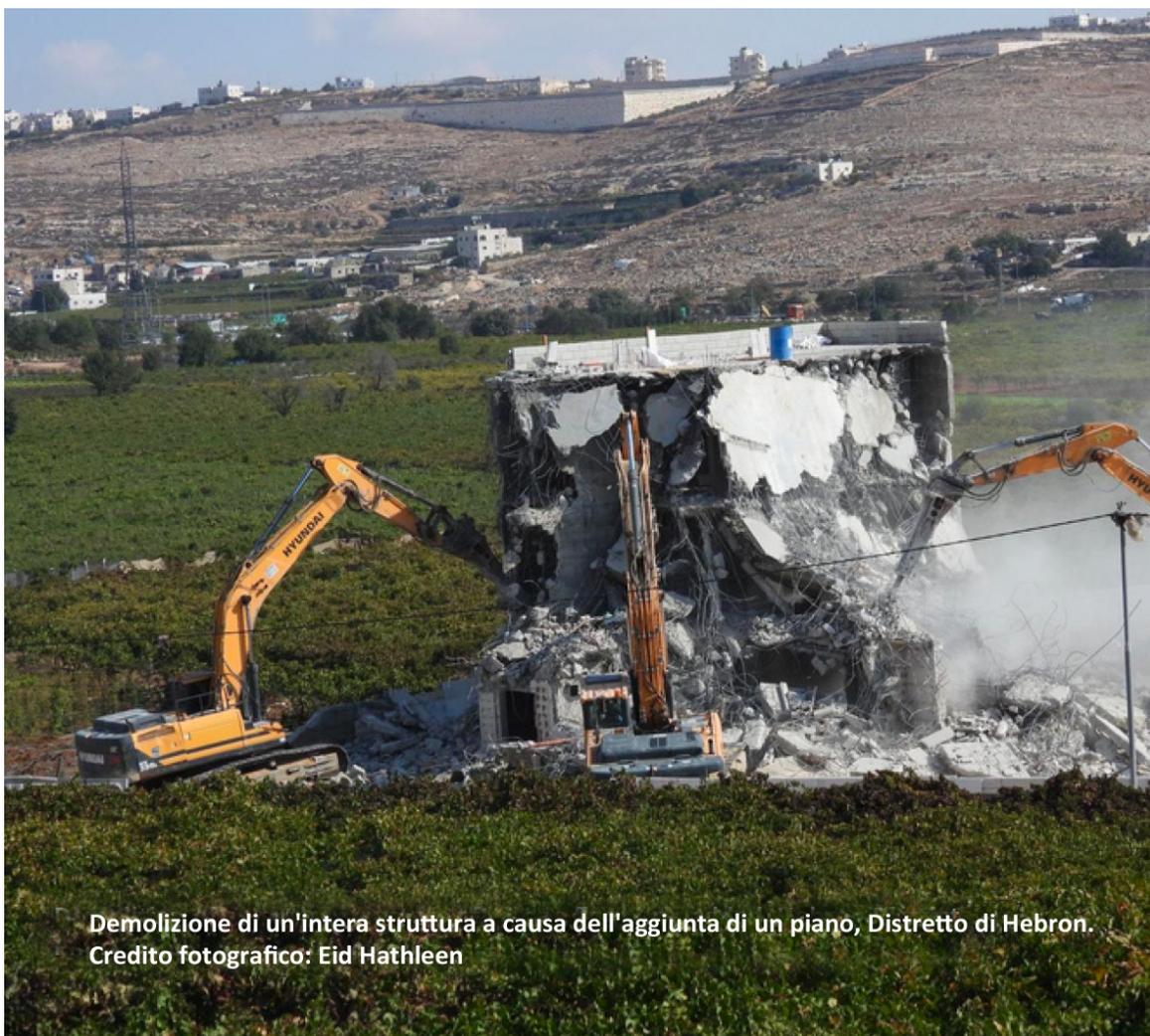
In teoria, il nuovo ordine non fa distinzione tra strutture costruite da palestinesi o da israeliani nell'Area C. Tuttavia, le statistiche fornite dall'ICA in risposta a una richiesta per libertà di informazione mostrano che un numero significativamente maggiore di strutture palestinesi ha ricevuto ordini di demolizione.

Tra il 2019 (quando l'ordine militare è entrato in vigore) e la prima metà del 2020, è stato dato un numero di ordini di demolizione cinque volte superiore alle strutture palestinesi rispetto a quelle israeliane.

DEMOLIZIONI PUNITIVE IMMEDIATE

Nel tentativo di aumentare il già severo regime di demolizioni, **un'altra recente modifica consente la demolizione immediata di intere strutture che hanno continuato a essere costruite dopo aver ricevuto un ordine di arresto dei lavori.** In precedenza, se il proprietario di una struttura riceveva un ordine di stop ai lavori e continuava a costruire, spesso per necessità umanitarie, l'ICA era autorizzata a demolire solo ciò che era stato costruito dopo l'ordine. Nel 2022, un nuovo regolamento ha modificato questa regola per autorizzare la demolizione immediata dell'intera struttura, compresi gli edifici rimasti in piedi per molti anni, se la costruzione è continuata dopo l'emissione dell'ordine.

Nel maggio 2022, il proprietario dell'edificio illustrato qui sotto ha ricevuto un ordine di sospensione dei lavori. Il mese successivo ha presentato una richiesta di licenza edilizia. Successivamente, ha fatto appello alla Sottocommissione per l'Applicazione dell'ICA per congelare il procedimento, vista la presentazione della richiesta di licenza edilizia. In attesa di conoscere la concessione edilizia, il proprietario ha continuato a costruire. Nonostante la domanda pendente, a ottobre l'ICA ha emesso un ordine di demolizione dell'intero edificio entro sette giorni, citando il nuovo regolamento. Il proprietario e il suo team legale hanno presentato ricorso al tribunale, che ha concesso un'ingiunzione provvisoria di sospensione. L'ingiunzione provvisoria, tuttavia, è arrivata troppo tardi: l'edificio era già stato demolito.



Demolizione di un'intera struttura a causa dell'aggiunta di un piano, Distretto di Hebron.
Credito fotografico: Eid Hathleen

CONFISCHE IMMEDIATE

Negli ultimi anni si è assistito a un cambiamento nell'applicazione di confische a "strutture mobili", un ulteriore cambiamento che ha ridotto drasticamente la capacità dei palestinesi di costruire o mantenere strutture edificate.

Un'ordinanza del 1993, pensata per consentire una rapida confisca di roulotte costruite da israeliani su terreni privati palestinesi, negli ultimi anni è stata utilizzata sempre più spesso per confiscare un'ampia varietà di strutture palestinesi. Una risposta dell'ICA a una richiesta per libertà di informazione mostra che nel 2015 sono state confiscate solo 10 strutture di proprietà israeliana e due di proprietà palestinese.

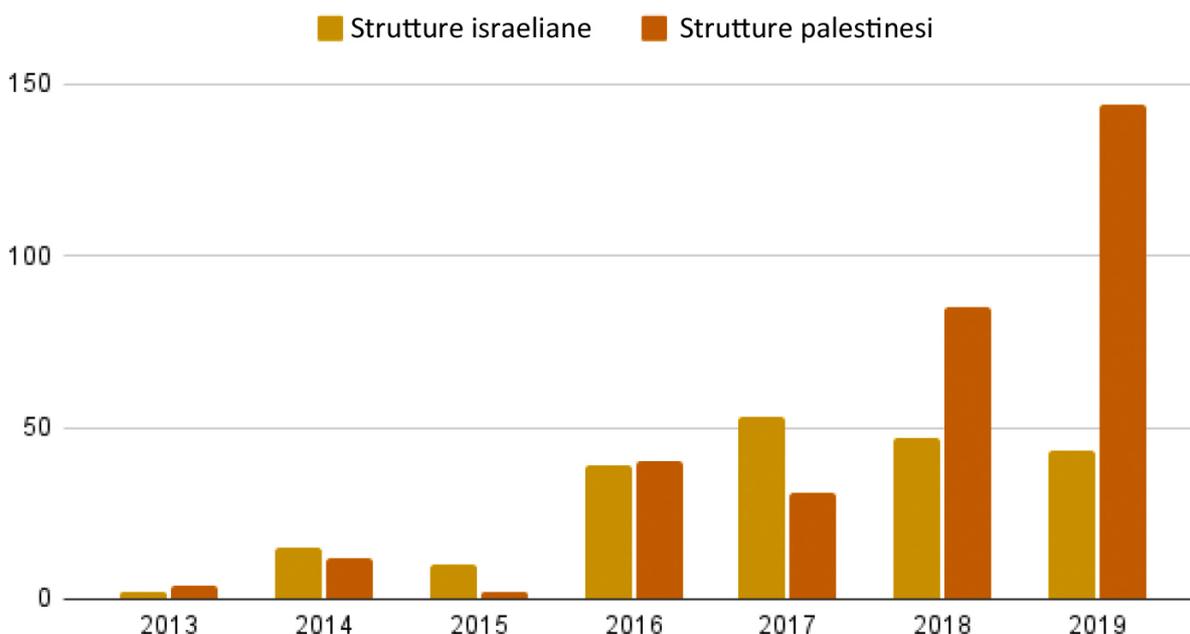
Nel 2016, i numeri erano quasi pari: sono state confiscate 40 strutture palestinesi e 39 israeliane. Nel 2019, c'è stato un improvviso e drammatico aumento del numero di confische immediate di strutture palestinesi: sono state confiscate 144 strutture palestinesi e 43 israeliane.

Nel 2020, l'ordinanza è stata modificata per consentire la confisca delle strutture fino a 90 giorni dopo la loro installazione. Inoltre, l'ordinanza utilizza un concetto più ampio di "struttura mobile" che include roulotte, tende, pannelli solari e serbatoi d'acqua.

L'ordinanza del 1993 si è allontanata dal suo scopo originario. Invece di proteggere la proprietà dei residenti palestinesi, l'ordinanza viene usata per limitare ulteriormente lo sviluppo palestinese. Le strutture che ora vengono confiscate, a differenza di quelle prese di mira dall'ordinanza originale, non sono necessariamente situate su terreni privati altrui; per lo più sono costruite da palestinesi su terreni privati palestinesi e all'interno dei confini delle aree storiche dei villaggi.

L'ordinanza del 1993 consente la confisca immediata senza alcun preavviso, udienza preliminare o possibilità di appello. La sua tempistica immediata preclude anche la possibilità per il proprietario di ottenere retroattivamente un permesso.

Confische di strutture mobili



DEMOLIZIONI IN AREE EDIFICATE

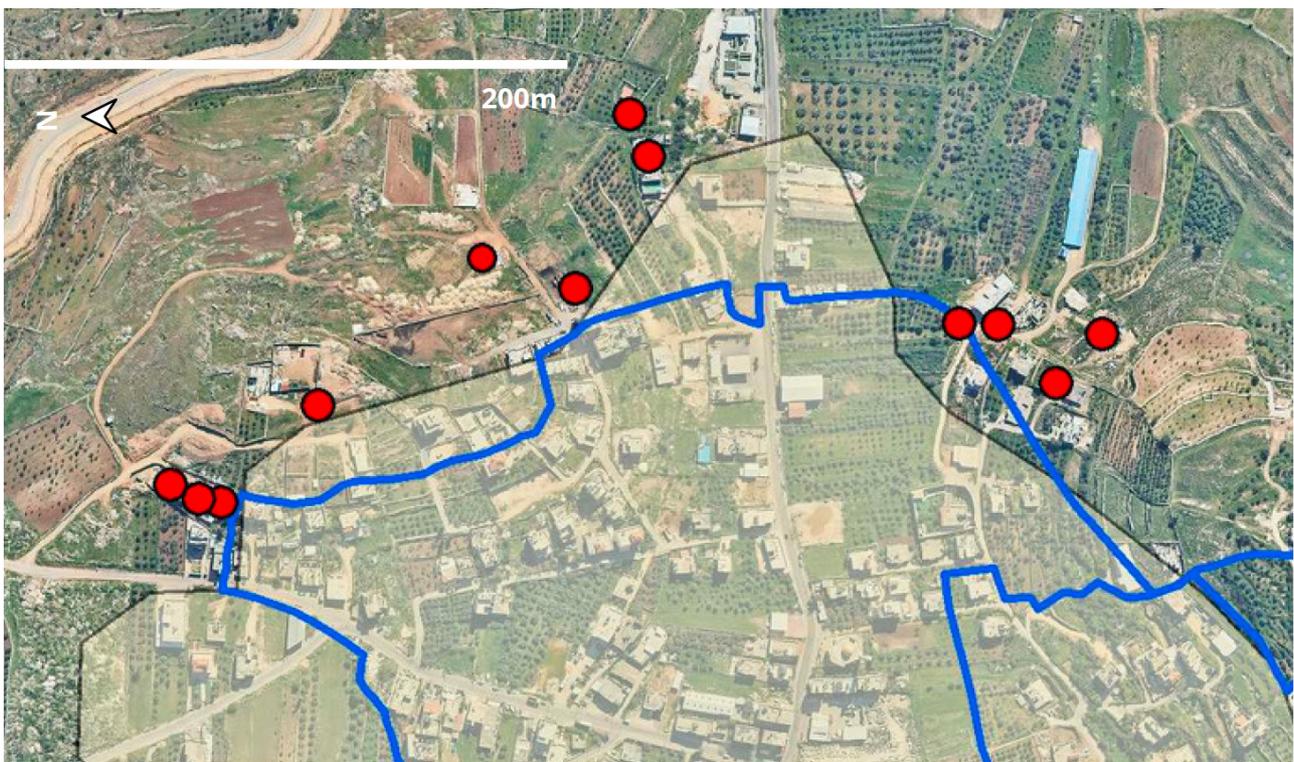
Non solo le demolizioni e le confische sono avvenute a un ritmo più veloce, ma sono state attuate sempre più spesso in aree altamente edificate delle comunità palestinesi.

Per decenni, le demolizioni sono avvenute principalmente nelle periferie, con l'obiettivo di limitare lo sviluppo e l'espansione delle città palestinesi. Le demolizioni tendevano a colpire strutture in terreni designati come terreni statali o strutture ai margini dei villaggi vicini agli insediamenti e lontani dall'Area B e dalle aree edificate dell'Area C.

Ultimamente si sono verificate sempre più demolizioni in aree edificate molto vicine all'Area B.

Queste strutture non possono essere viste dalle autorità israeliane come un rischio per la sicurezza dei coloni israeliani, o come un terreno disponibile per l'espansione degli insediamenti o come un'espansione delle comunità palestinesi in nuove aree. Invece di impedire l'espansione, queste demolizioni stanno alterando lo *status quo*.

La mappa sottostante fornisce una chiara evidenza visiva di questo schema. Bidu è un villaggio edificato, la maggior parte del quale si trova all'interno dell'Area B. Nell'ottobre 2022 sono state emesse 12 ordinanze di demolizione di strutture appena fuori dall'Area B e dal piano approvato per il villaggio.



- Area B
- Pianificazioni edilizie palestinesi
- Ordini di demolizione

fig. 2 Ordini di demolizione nel villaggio di Bidu, Distretto di Ramallah

BLOCCO DELLE POSSIBILITA' DI PROTEZIONE

Parallelamente all'accelerazione delle demolizioni e delle confische, i palestinesi che vivono nell'Area C hanno contemporaneamente perso alcuni dei pochi metodi che prima aiutavano a proteggersi dalle demolizioni.

PERDITA DELLA CAPACITÀ DI CONGELARE L'ESECUZIONE DELLA DEMOLIZIONE

La presentazione di una domanda di Piano Particolareggiato, sebbene quasi sempre respinta, faceva guadagnare tempo al proprietario di una struttura, poiché congelava la procedura di demolizione. Nel gennaio 2022, l'ICA ha improvvisamente e silenziosamente eliminato questa protezione, rilasciando un protocollo interno che ometteva una clausola precedente. La clausola omessa congelava le procedure di demolizione se un Piano Particolareggiato era in fase di revisione.

Nel nuovo protocollo, solo la presentazione di una domanda di permesso di costruzione blocca le procedure di demolizione. **Questo protocollo elimina un metodo chiave attraverso il quale i palestinesi che avevano ricevuto un ordine di demolizione erano in grado di evitare la demolizione. Si applica anche retroattivamente. Centinaia di strutture per le quali è stato presentato un Piano Particolareggiato sono ora a rischio di demolizione immediata.**

REQUISITI E PRECONDIZIONI RIGOROSE PER LA CONCESSIONE DI PERMESSI DI COSTRUZIONE

I permessi di costruzione e la relativa procedura di richiesta sono una delle poche protezioni esistenti contro le demolizioni e le confische. Le autorità israeliane hanno recentemente reso molto più difficile la richiesta di permessi di costruzione.

Nel gennaio 2020, un nuovo regolamento relativo alla procedura di richiesta dei permessi di costruzione ha aggiunto molti requisiti onerosi. Tra questi, la raccolta di informazioni da parte di enti israeliani come il Ministero della Sanità; il rispetto di standard israeliani non applicabili in Cisgiordania, come quelli relativi alla sicurezza antincendio e ai servizi igienici; l'adesione alle disposizioni di enti israeliani come l'Autorità per l'Aviazione.

Inoltre, il regolamento stabilisce delle condizioni preliminari che consentono al Consiglio Superiore di Pianificazione di respingere direttamente qualsiasi domanda che non soddisfi anche una sola delle condizioni preliminari. Al Consiglio viene concessa l'autorità di aggiungere altre condizioni, come la richiesta di una perizia ambientale. Questi regolamenti pongono ostacoli difficili a chi cerca di presentare una domanda di permesso di costruzione che impedisca un'imminente demolizione.

Inoltre, al Sottocomitato per la Pianificazione Locale, che è responsabile della pianificazione della Palestina e riceve le richieste di licenza edilizia, è stata concessa l'autorità di respingere senza discussione le domande che presentano errori, anche se piccoli errori sono molto frequenti. In passato, la presentazione di una richiesta di permesso di costruzione proteggeva la struttura fino a quando non veniva discussa dalla Sottocommissione per la Pianificazione, anche se non tutti i documenti erano in ordine. Ora le domande vengono respinte immediatamente, eliminando la possibilità di protezione.

Vale la pena notare che il sistema di pianificazione in Cisgiordania è sostanzialmente diverso per palestinesi e israeliani. I residenti degli insediamenti israeliani hanno comitati locali di pianificazione - composti da coloni israeliani - che hanno l'autorità di concedere permessi di costruzione e avviare piani, mentre i residenti palestinesi possono rivolgersi solo all'ICA.

Tra il 2016 e il 2020, il numero di permessi approvati per gli israeliani è stato 348 volte superiore a quello dei palestinesi: 8.356 permessi di costruzione negli insediamenti e 24 per i palestinesi.

RIFIUTO DI ESAMINARE PERMESSI DI COSTRUZIONE E PIANI PARTICOLAREGGIATI

I regolamenti del gennaio 2020 prevedevano inoltre che i richiedenti che presentavano richieste di permessi in zone militari chiuse dovessero ricevere un'autorizzazione speciale dal comandante militare come parte del processo di richiesta. Nel novembre 2021, questa restrizione è stata inasprita; il Consiglio Superiore di Pianificazione ha deciso che la pre-approvazione del comandante militare è ora un prerequisito non solo per le richieste di permesso di costruzione, ma anche per l'esame dei piani presentati.

Di conseguenza, qualsiasi tentativo di legalizzare strutture non autorizzate –anche per intere comunità che risiedono in villaggi su terreni dichiarati negli anni '70 o '80 come zone militari chiuse– non viene automaticamente preso in considerazione e non c'è alcuna discussione fino a quando il richiedente non riceve il permesso del comandante militare.

Più di un 100.000 ettari nell'Area C sono designati come zone militari chiuse. Gran parte di queste zone erano già abitate da palestinesi quando sono state dichiarate militari. Ulteriori strutture situate in "aree di sicurezza" in prossimità di strade e insediamenti devono ricevere l'approvazione preventiva del comandante. Decine di comunità palestinesi ora non hanno quasi nessuna possibilità di pianificazione. Le loro richieste non vengono automaticamente prese in considerazione, mentre i piani di insediamento in situazioni simili vengono esaminati in una procedura di pre-pianificazione dal capo dell'ICA. Questo comporta un onere molto maggiore per i

richiedenti palestinesi e ritarda ulteriormente il processo di richiesta.

RESTRINGIMENTO DELL'ORIZZONTE GIURIDICO

Nella maggior parte dei casi di demolizione e confisca i palestinesi non possono più appellarsi all'Alta Corte, che era l'ultimo baluardo in un sistema progettato per rendere quasi impossibile l'edificazione legale e rendere le demolizioni il più possibile efficienti e rapide. Nel 2018, la Knesset ha approvato un disegno di legge promosso dall'allora ministra della Giustizia Ayelet Shaked che trasferisce la giurisdizione dei ricorsi palestinesi in materia di edilizia e pianificazione –compresi i ricorsi contro gli ordini di demolizione– dall'Alta Corte al Tribunale Distrettuale di Gerusalemme per gli Affari Amministrativi. Il sistema giudiziario amministrativo opera molto più rapidamente dell'Alta Corte, dando ai ricorrenti meno tempo per ritardare la perdita irrevocabile di un tetto sopra la testa. Il Tribunale Distrettuale, inoltre, solitamente subordina l'emissione di un'ingiunzione provvisoria al deposito di ingenti somme di denaro, cosa che dissuade i ricorrenti dal rivolgersi al tribunale e che è diventata un ostacolo insormontabile.

Inoltre, l'Alta Corte ha una storia di aver esercitato un ampio controllo giudiziario che prende in considerazione questioni legali più ampie riguardo al controllo israeliano sui territori occupati, come il diritto internazionale e il dovere dello stato di proteggere la popolazione sotto occupazione. Sebbene l'Alta Corte abbia generalmente approvato le demolizioni, ha usato la sua discrezione in singoli casi e ha spinto talvolta verso un compromesso per ritardare le demolizioni. La Corte Distrettuale, invece, è progettata per adottare un approccio tecnico più ristretto; se la struttura è illegale, c'è poco spazio per considerare altri fattori, umanitari o meno.

CONCLUSIONE

Per decenni, Israele ha usato leggi di pianificazione restrittive e demolizioni per limitare lo sviluppo palestinese nell'Area C. Negli ultimi anni sono stati apportati numerosi cambiamenti, attuati da vari enti, apparentemente per scopi diversi. Nel descrivere tutti questi cambiamenti, il presente documento ne vuole sottolineare l'effetto cumulativo:

Quasi tutti i ricorsi legali e amministrativi per impugnare o ritardare un ordine di demolizione o confisca sono stati eliminati.

Costruire in un'area non edificabile e senza permesso –condizioni in cui i palestinesi sono costretti a costruire a causa di politiche discriminatorie– comporterà quasi sicuramente una demolizione o una confisca. Le nuove procedure significano che la perdita violenta e irrevocabile di una casa, di una scuola o di un'infrastruttura avverrà immediatamente o al massimo quattro giorni

dopo aver ricevuto un ordine. Anche se i proprietari vogliono utilizzare l'unica opzione legale rimasta loro, il ricorso ai tribunali, il tempo a disposizione è semplicemente insufficiente.

BIMKOM SI APPELLA ALLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE AFFINCHÉ SI ADOPERI IMMEDIATAMENTE PER:

- La fine delle demolizioni e delle confische
- La fine degli ostacoli alla pianificazione
- L'approvazione di permessi di costruzione nell'Area C, anche nelle comunità che vivono nelle aree militari chiuse
- L'approvazione di piani dettagliati per le comunità palestinesi nell'Area C
- L'abrogazione delle modifiche amministrative e legali degli anni passati
- L'adozione di garanzie amministrative e legali per consentire ai palestinesi di esercitare il loro diritto a un giusto processo.



Confisca di una tenda scolastica temporanea, di un serbatoio d'acqua e di un bagno portatile ad Asfai, 6 dicembre 2022. Credito fotografico: Basel Adra