



(documento a uso interno)

## SGOMBERI FORZATI

La più grave violazione del diritto all'abitare è costituita dallo **sgombero forzato**, un fenomeno ben definito dal diritto internazionale<sup>1</sup> che lo spiega così: *“la rimozione permanente o temporanea, contro la loro volontà, di individui, famiglie e/o comunità dalle case e/o terre che occupano, senza una sistemazione alternativa e l'accesso ad appropriate forme di protezione legale o di altro tipo.”*<sup>2</sup>

Lo sgombero forzato costituisce una palese violazione di una serie di diritti umani internazionalmente riconosciuti, quali:

- il diritto ad un'abitazione adeguata
- il diritto all'acqua
- il diritto alla salute
- il diritto all'istruzione
- il diritto al lavoro
- il diritto alla sicurezza personale
- il diritto alla certezza dell'alloggio
- il diritto a non ricevere trattamenti crudeli, inumani e degradanti
- il diritto alla libertà di movimento e alla scelta di residenza
- il diritto alla privacy

Inoltre lo sgombero forzato aumenta la disuguaglianza, il conflitto sociale, la segregazione e la ghettizzazione, comportando anche un ulteriore peggioramento delle condizioni di settori della società economicamente e socialmente vulnerabili, con particolare riferimento a donne, bambini, minoranze e popolazioni indigene<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Le Nazioni Unite hanno adottato una serie di linee guida e standard relativi agli sgomberi forzati. Tra questi il *General Comment No.7 on Forced Evictions* del Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti economici, sociali e culturali; le *Guidelines on Internally displaced persons*, le *Human rights Guidelines on Development-based displacement*, i *Basic Principles and Guidelines on Development-based evictions and displacement*, l' *Habitat Agenda*; e i *Pinheiro Principles on Housing and property restitution for refugees and displaced persons*. Oltre che contrari ai principi enunciati nell' *Habitat Agenda*, gli sgomberi forzati sono contrari anche agli *Obiettivi di sviluppo de millennio* delle Nazioni Unite, in particolare all'Obiettivo 7, finalità 11: migliorare le vite di 100 milioni di abitanti degli insediamenti abitativi precari entro il 2020.

<sup>2</sup> UN, *General Comment No.7 on Forced Evictions*, New York, 1997.

<sup>3</sup> Non esistono statistiche disponibili a livello mondiale o globali, sebbene siano stata fatte delle stime da organizzazioni quali COHRE circa gli sgomberi forzati. COHRE ha stimato che tra il 1998 e il 2008 gli sgomberi forzati abbiano coinvolto 18.59 milioni di persone. Tra il 2007 e il 2008, circa 4.5 milioni di persone sono state minacciate o vittime di sgombero forzato. (dati riportati in UN-Habitat, *Forced evictions .Global crisis, Global solutions. A Review Of the Status of Forced Evictions Globally Through the Work of the Advisory Group on Forced Evictions, Un-Habitat and Other International Actors*, Nairobi, 2011.

## 1. SGOMBERO FORZATO: PERCHÉ?

Sebbene - proprio a causa dell'impatto fortemente traumatico di uno sgombero forzato sulla vita delle persone che lo subiscono - sia previsto dal diritto internazionale che **si possa ricorrervi esclusivamente in circostanze eccezionali e solo dopo aver passato al vaglio e valutato come non praticabili tutte le altre possibilità**, gli sgomberi sono spesso pianificati e condotti usando il pretesto del "pubblico interesse":

- grandi opere pubbliche: dighe di grosse dimensioni, progetti industriali su larga scala, industrie minerarie o estrattive, autostrade. Sono state queste le cause dello sfollamento di 10 milioni di persone all'anno tra 1980 e 1990 che sono poi passati a 15 milioni nel decennio successivo<sup>4</sup>. Alcuni di questi progetti includono la costruzione di dighe che - pur comportando dei vantaggi (aumento della produzione agricola, miglioramento dell'alimentazione, formazione di capacità professionali, maggiore occupazione) - portano spesso all'allontanamento forzato degli abitanti con relativo ricollocamento, il più delle volte, inadeguato. A pagare il peso di questa inadeguatezza sono soprattutto popolazioni indigene e donne<sup>5</sup>;
- disastri naturali e cambiamenti climatici. Pur non essendo gli Stati direttamente responsabili, rientra tra i loro doveri attuare misure preventive - per quanto possibile - e di riparazione per ridurre al minimo l'impatto negativo sulle persone colpite. Gli Stati devono assicurare a tutti coloro che hanno perso la casa il ricollocamento in linea con gli standard internazionali in materia di diritti umani<sup>6</sup>;
- sgomberi collegati a ragioni di tipo economico, inclusi quelli causati dalle crisi finanziarie ed economiche. Causati da una serie di fattori spesso interdipendenti, vanno a colpire le fasce più povere della società che, in caso di crisi economica, si ritrovano impossibilitate a pagare mutui d'acquisto d'immobili o affitti via via più alti<sup>7</sup>. Gli Stati, in ogni caso, sono obbligati dal diritto internazionale a non lasciare nessuno senza un tetto;
- misure di acquisizione delle terre collegate a progetti di riqualificazione urbanistica, miglioramento degli insediamenti abitativi precari, ristrutturazione delle abitazioni, abbellimento urbano, realizzazione di infrastrutture e riutilizzo dei terreni per uso agricolo o creazione di riserve e parchi naturali;
- controversie relative a proprietà, beni immobili e terreni;
- speculazione della terra.

In una sua ricerca il COHRE<sup>8</sup> ha dimostrato una chiara correlazione tra l'organizzazione di mega-eventi<sup>9</sup>, come i campionati mondiali di calcio e i giochi olimpici, ma anche eventi culturali o

---

<sup>4</sup> UN-Habitat, *Forced evictions . Global crisis, Global solutions. A Review Of the Status of Forced Evictions Globally Through the Work of the Advisory Group on Forced Evictions, Un-Habitat and Other International Actors*, Nairobi, 2011.

<sup>5</sup> Esemplicativo degli effetti devastanti dei progetti su larga scala il progetto delle trenta dighe sul fiume Narmada, in India, che mette a rischio la vita e i mezzi di sostentamento di circa 15.000 famiglie appartenenti alla popolazione indigena degli *adivasi* e ad altre comunità marginalizzate. (Amnesty International, *India: Authorities in Madhya Pradesh should stop harassment of activists*. AI Index: ASA 20/020/2009).

<sup>6</sup> Si veda, per esempio: Amnesty International, *Indonesia: The Role of Human Rights in the Wake of the Earthquake and Tsunami - A Briefing for Members of the Consultative Group on Indonesia 19 - 20 January 2005*. AI Index ASA 21/002/2005.

<sup>7</sup> 1 milione e 600.000 persone negli Stati Uniti sono diventate senzateo tra l'ottobre 2009 e il settembre 2010 a causa della recessione economica. (National Alliance to End Homelessness e Homelessness Research Institute, *Increase in Homelessness on the Horizon*, Washington, 2011).

<sup>8</sup> Centro per i Diritti abitativi e gli Sgomberi, con sede a Ginevra.

<sup>9</sup> I mega eventi sono "eventi di breve periodo con conseguenze a lungo termine per le città che li ospitano. Sono associati alla creazione di infrastrutture e strutture destinate all'evento ... se di successo, proiettano un'immagine e un'identità nuova (o rinnovata) e probabilmente persistente e positiva delle città ospiti." Maurice Roche, cit. in Solomon

politici,<sup>10</sup> e gravi violazioni dei diritti umani, in particolare di quelli abitativi, in aperto contrasto con *“il vero spirito e con gli ideali del Movimento Olimpico che aspira ad incoraggiare la pace, la solidarietà e il rispetto per i principi universali”*.<sup>11</sup>

Il Movimento Olimpico ha definito lo spirito olimpico come *“una filosofia di vita che cerca di creare un modo di vivere basato sul ... rispetto dei principi etici universali fondamentali”*<sup>12</sup> e secondo la *Carta Olimpica* lo spirito olimpico deve *“mettere lo sport al servizio dello sviluppo armonioso dell'uomo, con la visione di promuovere una società pacifica preoccupata di preservare la dignità umana.”*<sup>13</sup>

Ciò nonostante:

- Seoul, Olimpiadi del 1988: 720.000 persone vengono sgomberate forzatamente dalle loro case;
- Barcellona, Olimpiadi del 1992: in seguito ai Giochi si verifica un aumento tale del prezzo delle case che molti devono lasciare la città;
- Atlanta, Olimpiadi del 1996: circa 30.000 persone vengono costrette ad abbandonare le loro abitazioni per lasciare spazio a progetti di sviluppo e di riqualificazione urbanistica (trasformazione di quartieri popolari in quartieri residenziali) connessi ai Giochi. Inoltre viene lanciata una campagna di “pulizia delle strade”, sempre legata all’evento sportivo: 9.000 cittadini homeless, in larga parte appartenenti a minoranze, vengono arrestati;
- Atene, Olimpiadi del 2004: centinaia di rom residenti in città vengono rimossi dalle loro abitazioni con il pretesto dell’organizzazione dei Giochi;
- Pechino, Olimpiadi del 2008: oltre 1 milione e 25.000 persone vengono costrette ad abbandonare le loro case per permettere i lavori di abbellimento della città in vista del mega evento sportivo. 33.000 persone (il 20% della popolazione) spinte da un reddito sostenibile verso la povertà. Ricollocamenti in zone lontane dalle comunità d’origine e dai luoghi di lavoro;
- Londra, in vista delle Olimpiadi del 2012, centinaia di persone vivono già sotto la minaccia di demolizione delle loro abitazioni.

Nella sua Assemblea Generale del 1994, il BIE<sup>14</sup> ha adottato una risoluzione che mirava a *“garantire che le Esposizioni contribuiscano alla qualità della vita, alla qualità dell’ambiente e alla preservazione delle risorse.”*<sup>15</sup>

Eppure:

- Vancouver, Expo 1986: tra le 500 e le 850 persone, per lo più disoccupati, anziani, poveri, disabili sono stati sfrattati perché le loro abitazioni potessero alloggiare i turisti.
- Shanghai, Expo 2010: 18.000 famiglie sgomberate. Trasferimento di centinaia di migliaia di persone

---

J.Green, “Staged cities: Mega events. Slum Clearance and Global Capital”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, (Vol.6), 2003.

<sup>10</sup> COHRE, *Fair Play for Housing Rights. Mega-Events, Olympic Games and Housing Rights. Opportunities for the Olympic Movement and Others*, Ginevra, 2007; COHRE *Multi-stakeholder Guidelines on Mega-Events and the Protection and Promotion of Housing Rights*, Ginevra, 2007.

<sup>11</sup> Salil Booker, direttore esecutivo del COHRE, <http://www.cohre.org/news/press-releases/cohre-statement-on-mega-events> .

<sup>12</sup> CIO, *Carta Olimpica*, 2004

<sup>13</sup> CIO, *Carta Olimpica*, 2004

<sup>14</sup> Bureau International des Expositions, l’organismo che coordina le Esposizioni Internazionali

<sup>15</sup> BIE, *The Conditions of the Insertion and Re-Utilisation of the Site*, 1994

Inoltre:

- Filippine, Convegno ASEAN<sup>16</sup>, 2006: 48 famiglie sgomberate per far posto a un parcheggio;
- Uganda, Convegno dei Capi di governo del Commonwealth, 2007: bambini di strada rinchiusi nei riformatori;
- New Delhi, Giochi del Commonwealth, 2010: case degli atleti al posto degli slum (300.000 persone trasferite). Riqualficazione delle rive di un fiume (35.000 famiglie coinvolte);

Booker ricordare anche che: *“Nessuno dovrebbe essere sgomberato con la forza a causa di un evento sportivo o spostato dalla propria abitazione per una manifestazione di carattere culturale”* perché *“la diversità di una comunità non deve essere nascosta o rimossa dalla vista per ospitare un incontro del Fondo Monetario Internazionale o un concorso di bellezza”*<sup>17</sup>.

## 2. OBBLIGHI DEGLI STATI

Nonostante siano diversi coloro che potrebbero prendere parte attiva nella promozione o attuazione di uno sgombero, **sono gli Stati – in quanto vincolati dalla ratifica di una serie di trattati sui diritti umani – i principali responsabili dell’applicazione dei diritti umani e delle norme di tipo umanitario.**

Gli Stati **devono** quindi garantire la protezione dagli sgomberi forzati e il godimento del diritto umano ad un alloggio adeguato e alla sicurezza abitativa<sup>18</sup> senza discriminazioni di nessun tipo e far sì che a tutte le persone, i gruppi e le comunità sia garantito il diritto ad un ricollocamento abitativo che soddisfi il diritto ad un alloggio adeguato secondo i criteri di accessibilità fisica ed economica, di abitabilità, di certezza del possesso, di adeguatezza culturale, di adeguatezza della sua posizione, di accesso ai servizi essenziali come l’assistenza sanitaria e l’istruzione. La protezione dagli sgomberi comprende anche lo spostamento arbitrario che provoca l’alterazione della composizione etnica, religiosa o razziale della popolazione colpita.

Per realizzare questi obblighi, gli Stati devono:

- assicurare il ricorso agli sgomberi esclusivamente in circostanze del tutto eccezionali. Ogni sgombero deve essere:
  - autorizzato dalla legge
  - eseguito nel rispetto del diritto internazionale in materia di diritti umani
  - intrapreso unicamente con lo scopo di promuovere il benessere generale
  - ragionevole e proporzionato
  - regolato in modo tale da assicurare una ricollocazione e una compensazione piene e complete ;
- evitare di rivendicare o confiscare abitazioni o terre, in particolare, quando questo non contribuisce al godimento dei diritti umani. Per esempio, un esproprio può considerarsi giustificato nell’ottica di una riforma agraria o di una redistribuzione della terra di cui possano beneficiare, in particolar modo, persone, gruppi e comunità vulnerabili o svantaggiati;

---

<sup>16</sup> Associazione delle Nazioni dell’Asia Sud-Orientale

<sup>17</sup> Booker, cit.

<sup>18</sup> Il Comitato sui diritti economici sociale e culturali ha chiarito che la sicurezza abitativa è uno degli elementi cruciali per determinare l’adeguatezza di un alloggio. Indifferentemente dalla forma di occupazione dell’alloggio, tutte le persone dovrebbero avere un grado di sicurezza abitativa che garantisca loro protezione legale contro sgomberi forzati, molestie o altre minacce. È dovere degli Stati prendere misure immediate per conferire sicurezza legale relativamente all’alloggio a chiunque ne fosse sprovvisto, compresi coloro che vivono in insediamenti abitativi precari.

- applicare adeguate misure civili o penali verso persone o enti pubblici o privati che, all'interno del territorio sotto la loro giurisdizione, effettuino sgomberi non in linea con gli standard internazionali in materia di diritti umani;
- garantire adeguati rimedi, anche legali, per coloro che subiscono uno sgombero;
- adeguare la propria legislazione interna agli standard internazionali di tutela di diritti umani;
- adottare speciali misure, tra cui la garanzia del possesso della casa o della terra, per proteggere particolarmente le donne dagli sgomberi.

### 3. ESPROPRI E RICOLLOCAMENTI COERENTI CON LA LEGGE DEI DIRITTI UMANI<sup>19</sup>

Gli Stati dovrebbero anzitutto prendere una serie di misure e mettere a punto apposite politiche per evitare o eliminare le principali cause di sgombero forzato, come la speculazione edilizia e dei terreni agricoli. A questo scopo, dovrebbero monitorare costantemente il mercato immobiliare e i costi degli affitti fino ad intervenire, quando necessario, per assicurare che le leggi di mercato non incrementino la vulnerabilità dei gruppi a basso reddito o marginalizzati. Nel caso di grave aumento dei prezzi di terre o case gli Stati dovrebbero anche proteggere i residenti che subiscono pressioni fisiche ed economiche.

Inoltre prima di avviare qualsiasi progetto di sviluppo che preveda uno sgombero o un trasferimento, gli Stati dovrebbero valutare attentamente l'impatto di un'operazione di questo tipo anche in relazione alla diversità dei gruppi colpiti (donne, bambini, settori marginalizzati della società).

Particolarmente utile potrebbe risultare infine un'adeguata formazione per l'applicazione delle norme internazionali in materia di diritti umani per tutti coloro che partecipano, sia nella fase di progettazione che in quella di esecuzione dello sgombero.

**Una volta che, esaminate e scartate tutte le altre possibilità, si debba ricorrere ad uno sgombero è necessario che siano rispettate, prima durante e dopo, una serie di garanzie procedurali affinché questo si effettui nel rispetto degli standard internazionali dei diritti umani.**

#### Prima:

- tutti i gruppi e le persone interessate hanno diritto ad essere informati, consultati e a una reale partecipazione durante l'intero processo, nonché a proporre alternative che le autorità dovrebbero prendere in debita considerazione. Nel caso di un mancato accordo, si deve ricorrere al giudizio di un organismo indipendente avente autorità costituzionale;
- le autorità devono dimostrare, prima di ogni decisione, che lo sgombero è inevitabile e rispettoso dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, oltre che mosso dalla volontà di proteggere il benessere generale;
- ogni decisione relativa allo sgombero deve essere annunciata per iscritto nella lingua locale a tutti gli individui coinvolti, sufficientemente in anticipo. Tutte le decisioni finali dovrebbero essere sottoposte a riesame amministrativo e giudiziario e alle parti interessate deve essere garantita assistenza legale;
- la notifica di sfratto dovrebbe consentire alle persone coinvolte di fare una stima del valore delle loro proprietà, dei loro investimenti e di altri beni materiali che potrebbero essere danneggiati;

<sup>19</sup> Questo capitolo si basa sul documento UN, *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement are contained in Annex I of the report of the Special Rapporteur, A/HRC/4/18*, Ginevra/New York, 2007.

- gli sfratti non dovrebbero lasciare individui senza casa o vulnerabili ad altre violazioni dei diritti umani. Gli stati dovrebbero assicurare una soluzione abitativa alternativa adeguata a tutti, con particolare attenzione per le persone economicamente svantaggiate.

#### Durante:

- devono essere presenti funzionari governativi o i loro rappresentanti che sono obbligati a identificarsi e a presentare la formale autorizzazione allo sgombero;
- dovrebbero anche essere ammessi, dietro richiesta, osservatori locali e internazionali;
- gli sgomberi dovrebbero essere effettuati in modo tale da non violare la dignità e i diritti alla vita e alla sicurezza di coloro che li subiscono;
- ogni uso legale della forza deve essere necessario e proporzionato;
- gli sgomberi non devono essere effettuati in condizioni climatiche avverse, di notte, durante i giorni festivi o le festività religiose, prima delle elezioni o in prossimità di esami scolastici;
- nessuno deve subire attacchi diretti o indiscriminati o altri atti di violenza, soprattutto donne e bambini. Nessuno deve essere privato della proprietà o dei beni in maniera deliberata o come punizione collettiva. La proprietà e i beni abbandonati involontariamente dovrebbero essere salvaguardati da qualsiasi uso indebito;
- le autorità e le forze dell'ordine non dovrebbero mai costringere coloro che vengono sgomberati a demolire le proprie dimore o altre strutture.

#### Dopo: assistenza e ricollocamento abitativo immediati:

- il giusto risarcimento, una sistemazione alternativa sufficiente o, quando fattibile, la restituzione, devono essere forniti immediatamente dopo lo sgombero, salvo casi di forza maggiore;
- alle persone o ai gruppi sgomberati, con particolare riguardo verso coloro che non sono in grado di provvedere a loro stessi, le autorità competenti dovrebbero assicurare senza discriminazione accesso sicuro a: generi alimentari di prima necessità; acqua potabile e servizi sanitari; riparo; vestiario adeguato; servizi medici essenziali; fonti per la sopravvivenza; mangime per il bestiame, e accesso alle risorse di proprietà comune dalle quali si dipendeva in precedenza; istruzione per i bambini e strutture di assistenza per l'infanzia. Gli stati dovrebbero anche assicurare che i membri di una stessa famiglia allargata o di una comunità non siano separati in seguito allo sgombero;
- particolari sforzi dovrebbero essere compiuti per garantire la partecipazione paritaria delle donne in tutti i processi di pianificazione e nella distribuzione di servizi di base e forniture;
- le persone ferite o malate, così come quelle con disabilità dovrebbero ricevere assistenza sanitaria e cure mediche nel tempo più breve possibile. Quando necessario, dovrebbero aver accesso anche ai servizi di assistenza psicologica e sociale. Attenzione speciale dovrebbe essere riservata ai bisogni sanitari di donne e bambini, a che i trattamenti medicali in corso non vengano interrotti in seguito allo sgombero o al ricollocamento e la prevenzione delle malattie contagiose o infettive nei siti di ricollocamento;
- i luoghi identificati per il ricollocamento devono rispettare gli standard di alloggio adeguato;

Il ricollocamento abitativo deve avvenire secondo questi principi fondamentali<sup>20</sup>:

- chi propone o esegue il reinsediamento dovrebbe essere obbligato dalla legge a pagare tutti i costi associati;
- deve essere garantito il consenso informato, completo e con un adeguato anticipo e tutte le persone coinvolte devono poter partecipare;
- non deve esserci ricorso alla forza o all'intimidazione;
- devono essere fornite sufficienti informazioni sulla pianificazione e sulla realizzazione del processo di ricollocamento;
- le condizioni di vita non devono peggiorare nel pieno rispetto dei diritti abitativi e l'area di ricollocamento deve avere tutti i servizi necessari;
- il luogo di lavoro deve essere accessibile fisicamente ed economicamente rispetto al luogo di ricollocamento;
- non deve essere in aree inquinate.

#### Rimedi:

Quando lo sgombero è inevitabile e necessario per la **promozione del benessere generale**, lo Stato deve fornire una giusta e equa compensazione per ogni perdita subita. La compensazione dovrebbe essere prevista per ogni tipo di danno economicamente stimabile, a seconda dei casi e proporzionale alla gravità della violazione: danni fisici o psicologici; le opportunità perse, incluse quelle lavorative, l'istruzione e i benefici sociali, i danni materiali, la perdita di guadagno, i costi richiesti per l'assistenza legale o specialistica per i servizi sanitari, psicologici e sociali.

La compensazione in denaro comunque non deve in nessun caso sostituire il compenso reale sotto forma di terre e risorse di proprietà comune. Laddove le terre non siano più disponibili, lo sfratto dovrebbe essere compensato con una terra commisurata quanto a qualità, dimensione e valore, o addirittura migliore.

Infine, gli Stati devono eseguire un monitoraggio dopo gli sgomberi che si verificano nel loro territorio. I risultati di questi controlli dovrebbe essere pubblico in modo tale da permettere la condivisione delle buone pratiche.

#### **Bibliografia essenziale**

COHRE, *Legal Resources for Housing Rights. International and National Standards*, Sources 4, Ginevra, giugno 2000

COHRE, *Global Survey on Forced Evictions. Violations of Human Rights 2003-2006*, Ginevra, 2006

COHRE, *Fair Play for Housing Rights. Mega-Events, Olympic Games and Housing Rights. Opportunities for the Olympic Movement and Others*, Ginevra, 2007

UN, *Facts Sheet No.25, Forced Evictions and Human Rights*, New York, 1993

UN, *General Comment No.7 on Forced Evictions*, New York, 1997

UN, *Guiding principles on internal displacement*, New York, 1998

UN, *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement are contained in Annex I of the report of the Special Rapporteur, A/HRC/4/18*, New York, 2007

UN-Habitat, *Global Campaign for Secure Tenure. A tool for advocating the provision of adequate shelter for the urban poor*, Nairobi, 2004

UN-Habitat, *Forced evictions . Global crisis, Global solutions. A Review Of the Status of Forced Evictions Globally Through the Work of the Advisory Group on Forced Evictions, Un-Habitat and Other International Actors*, Nairobi, 2011

### **Sitografia essenziale**

[www.cohre.org](http://www.cohre.org) Centre on Housing Rights and Evictions

[www.homeless-international.org](http://www.homeless-international.org) Homeless International. From slums to equitable cities

[www.habitants.org](http://www.habitants.org) International Alliance of Inhabitants

<http://www.commercialpressuresonland.org/> International Land Coalition

[www.survival-international.org](http://www.survival-international.org) Survival International. The movement for tribal peoples

[www.icahd.org](http://www.icahd.org) The Israeli Committee Against House Demolition

[www.dams.org](http://www.dams.org) The World Commission on Dams

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org) UN-HABITAT (United Nations agency for human settlement)