

Le persone vulnerabili in caso di catastrofi naturali, ambientali e tecnologiche

di Malcolm Sargeant

Sommario: **1.** I disastri. – **2.** La vulnerabilità. – **3.** I lavoratori vulnerabili e il lavoro precario. – **4.** I gruppi vulnerabili. – **4.1.** I fattori di genere. – **4.2.** La razza. – **4.3.** La disabilità. – **4.4.** Le persone anziane. – **5.** Le questioni relative al mercato del lavoro e il lavoro precario. – **6.** L'impatto sul mercato del lavoro. – **7.** Conclusioni.

1. I disastri

L'obiettivo del presente studio è quello di analizzare la posizione delle persone più vulnerabili, nel caso in cui si verificano disastri ambientali o disastri industriali; invero, dall'analisi di tali contesti è possibile trarre alcune considerazioni critiche sull'impatto che tali eventi hanno anche sul lavoro. L'ambizione iniziale era quella di concentrarsi esclusivamente sui lavoratori più vulnerabili e precari ⁽¹⁾. Tuttavia, a causa della esiguità delle fonti rinvenute su questo specifico aspetto, l'analisi è stata resa più ampia.

I disastri sono definiti dall'UNISDR ⁽²⁾ come una grave perturbazione del funzionamento di una comunità o di una società che determina perdite umane,

* La traduzione del presente contributo è stata curata da Maria Carmela Amorigi, dottoranda di ricerca della Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro presso l'Università di Bergamo. Una versione più estesa, in lingua inglese, è stata presentata dall'A. nell'ambito dell'International Seminar on The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disasters, 22 novembre 2013, Sendai City (Giappone), organizzato da ADAPT e dal Japan Institute for Labour Policy and Training (JILPT).

⁽¹⁾ Cfr. *infra*.

⁽²⁾ Cfr. UNISDR, *Terminology*, in www.unisdr.org/we/inform/terminology.

materiali, economiche o ambientali e che supera la capacità della comunità colpita o società di affrontarla con risorse proprie. Così i disastri non solo possono avere un impatto sulle persone o su gruppi di persone, ma anche sulle strutture, sulle attività e sul benessere economico e ambientale.

Una definizione meno ampia è stata elaborata dal Governo del Regno Unito, che identifica il disastro come qualsiasi incidente indesiderato e significativo che minaccia il personale, gli edifici o la struttura operativa di un'organizzazione e che richiede speciali misure da adottare per il ripristino dello *status quo ante* ⁽³⁾.

La differenza essenziale tra le due definizioni è data dalla capacità della comunità o società colpita di far fronte con le proprie risorse alle conseguenze dei disastri. Si pensi al grande terremoto in Giappone del 2011 e al conseguente tsunami, che hanno avuto un effetto devastante e conseguenze davvero terribili per il popolo giapponese; così come l'uragano *Katrina*, che ha colpito la Costa del Golfo degli Stati Uniti nel 2005 ⁽⁴⁾. Questi sono eventi di grandi dimensioni con un impatto su larga scala, tuttavia tali eventi possono avere un effetto molto negativo anche sulla piccola comunità, come accaduto nel caso dell'esplosione e del successivo incendio presso l'impianto della Buncefield Oil, ad Hertfordshire nel Regno Unito del 2011, in cui rimasero ferite 43 persone e si produssero danni significativi alle infrastrutture.

2. La vulnerabilità

La vulnerabilità in questo contesto è stata definita come la capacità di anticipare, far fronte, resistere e recuperare l'impatto prodotto dal verificarsi di un disastro naturale ⁽⁵⁾. Altri studi l'hanno definita come la capacità, specificamente di una persona o di un gruppo, di anticipare, fronteggiare, resistere e riprendersi dall'impatto di pericoli naturali, ponendo maggiormente l'accento sulla

⁽³⁾ Cfr. la definizione fornita da *How resilient is your business to disaster*, 2006, cap. 2, in www.gov.uk.

⁽⁴⁾ Cfr. D. VENN, *Helping Displaced Workers Back Into Jobs After a Natural Disaster. Recent Experiences in OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2012, n. 142, in www.oecd-ilibrary.org.

⁽⁵⁾ Cfr. W.N. ADGER, *Social Vulnerability to Climate Change and Extremes in Coastal Vietnam*, in *World Development*, 1999, vol. 27, n. 2; M. MASOZERA, M. BAILEY, C. KERCHNER, *Distribution of impacts of natural disasters across income groups: A case study of New Orleans*, in *Ecological Economics*, 2007, vol. 63, n. 2-3.

dimensione individuale della vulnerabilità ⁽⁶⁾. La dottrina ⁽⁷⁾ cita l'esempio del terremoto in Guatemala nel 1976, dove il tasso di mortalità fu molto più alto per gli abitanti poveri delle baraccopoli di Città del Guatemala che per le classi medie.

I poveri sono più vulnerabili in situazioni di disastro. Essi hanno più probabilità di morire e di soffrire per i danni e per le perdite materiali. Inoltre, essi incontrano anche più ostacoli durante le fasi di risposta, di recupero e di ricostruzione ⁽⁸⁾. Infatti, i disastri naturali non producono sulle popolazioni un impatto egualitario, né tutti i popoli subiscono tali eventi. Le conseguenze di tali catastrofi aggravano pertanto gli effetti delle disuguaglianze già esistenti e spesso mettono in risalto gli effetti della discriminazione storica e giuridica già esistente oltre che i limiti delle barriere linguistiche, della povertà e della vulnerabilità geografica che già caratterizzano un dato popolo ⁽⁹⁾.

3. I lavoratori vulnerabili e il lavoro precario

C'è una vasta letteratura sui lavoratori vulnerabili e sul lavoro precario ed è importante distinguere i due concetti. La Law Commission of Ontario nella relazione sui lavoratori vulnerabili e il lavoro precario ha definito il lavoro precario come una forma di lavoro caratterizzato dalla mancanza di continuità, da salari bassi, da mancanza di benefici e da un maggiore rischio di infortuni e malattie professionali ⁽¹⁰⁾.

Il lavoro precario è basato quindi, secondo la relazione, su un rapporto contrattuale limitato nel tempo e con scarse certezze e garanzie ⁽¹¹⁾. Secondo lo studio della Law Commission of Ontario, questo tipo di lavoro fornisce ai lavoratori benefici limitati ed alimenta una crescente disuguaglianza reddituale in

⁽⁶⁾ Cfr. B. WISNER, P. BLAIKIE, T. CANNON, I. DAVIS, *At Risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Routledge, 2004.

⁽⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁸⁾ Cfr. A. FOTHERGILL, L.A. PEEK, *Poverty and disasters in the United States: a review of recent sociological findings*, in *Natural Hazards*, 2004, vol. 32, n. 1.

⁽⁹⁾ INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW CLINIC, *When Disaster Strikes: A Human Rights Analysis of the 2005 Gulf Coast Hurricanes*, 2006.

⁽¹⁰⁾ Cfr. LAW COMMISSION OF ONTARIO, *Vulnerable Workers and Precarious Work. Final Report*, 2012, in www.lco-cdo.org.

⁽¹¹⁾ Cfr. D.C. FELDMAN, *Toward a new taxonomy for understanding the nature and consequences of contingent employment*, in *Career Development International*, 2006, vol. 11, n. 1; P. BOHLE, C. PITTS, M. QUINLAN, *Time to call it quits? The safety and health of older workers*, in *International Journal of Health Services*, 2010, vol. 40, n. 1.

molti Paesi OECD. Questo modello di lavoro soffre anche della discriminazione di genere; invero le donne hanno meno probabilità rispetto agli uomini di trovare occupazione e, quando impiegate, hanno orari di lavoro ridotti ⁽¹²⁾. Le donne, dunque, hanno tassi di disoccupazione più elevati rispetto agli uomini in molti Paesi e la mancanza di parità di trattamento determina che, una volta impiegate, percepiscano redditi più bassi ed abbiano condizioni di lavoro deteriori e prospettive di promozione ridotte ⁽¹³⁾.

Altresì rilevante è il legame tra la salute e la sicurezza sul lavoro e il lavoro precario. Ci sono prove di un legame chiaro tra questi fattori ⁽¹⁴⁾.

Anche in assenza di situazioni di disastro, i soggetti con rapporti di lavoro precario sono più vulnerabili rispetto ad altri. Il lavoratore vulnerabile ⁽¹⁵⁾ è qualcuno che lavora in un ambiente in cui il rischio di vedersi negati i diritti è alto e che non ha la capacità o i mezzi per proteggersi da tale abuso.

Vi è, quindi, una maggiore probabilità che i lavoratori vulnerabili abbiano un lavoro precario ed è possibile identificare coloro che compongono la forza lavoro vulnerabile ⁽¹⁶⁾. A tal riguardo, uno studio ha stimato che un soggetto su cinque appartenente alla forza lavoro del Regno Unito è vulnerabile in questo senso. L'ILO, dal canto suo, ha stimato che, nel 2012, erano circa 1.490 milioni i lavoratori dei Paesi in via di sviluppo qualificabili come soggetti vulnerabili ⁽¹⁷⁾.

Si rileva pertanto come già in una “normale” condizione di lavoro vi possa essere un numero elevato di lavoratori vulnerabili, destinato a crescere in caso di

⁽¹²⁾ Cfr. C. FAGAN, T. WARREN, I. MCALLISTER, *Gender, employment and working time preferences in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2001, in www.eurofound.europa.eu/publications; per altre considerazioni si veda M. SARGEANT, M. ORI (a cura di), *Vulnerable Workers and Precarious Working*, Cambridge Scholars, 2013.

⁽¹³⁾ Cfr. ancora C. FAGAN, T. WARREN, I. MCALLISTER, *op. cit.*

⁽¹⁴⁾ Cfr. M. QUINLAN, C. MAYHEW, P. BOHLE, *The global expansion of precarious employment, work disorganization, and consequences for occupational health: a review of recent research*, in *International Journal of Health Services*, 2001, vol. 31, n. 2.

⁽¹⁵⁾ *Success at Work*, in www.nationalarchives.gov.uk, 2007.

⁽¹⁶⁾ Il Trade Union Congress del Regno Unito ha stabilito una commissione sul lavoro vulnerabile e ha identificato come componenti della forza-lavoro vulnerabile: lavoratori temporanei tramite agenzia; altri lavoratori atipici; giovani; lavoratori domestici; lavoratori familiari mal pagati o non pagati; migranti recenti. Il report dell'Ontario ha indentificato invece le seguenti categorie: donne e genitori single; persone vittime di discriminazioni razziali; migranti recenti e migranti stabili; lavoratori temporanei migranti; aborigeni; persone disabili; giovani; lavoratori privi di status.

⁽¹⁷⁾ ILO, *Global Employment Trends 2013. Recovering from a second jobs dip*, 2013, in www.ilo.org.

disastri. Infatti, tenendo conto della definizione di vulnerabilità in caso di catastrofe sopra fornita, i lavoratori vulnerabili che hanno un lavoro precario sono anche più suscettibili di essere vulnerabili in situazioni di emergenza.

4. I gruppi vulnerabili

Alcuni autori ritengono che le catastrofi naturali non colpiscono tutte le persone allo stesso modo. Infatti, la sensibilità al rischio, così come le diseguglianze nell'accesso alle risorse, alle capacità e alle opportunità di tutela, possono penalizzare determinati gruppi di persone più di altri, rendendoli più vulnerabili al verificarsi di disastri naturali ⁽¹⁸⁾. Questo punto di vista è supportato da un ulteriore orientamento dottrinale, che sostiene che i disastri naturali sono profondamente discriminatori, in quanto alcuni membri della comunità sono meno colpiti, mentre altri sono condannati a pagare un prezzo più elevato ⁽¹⁹⁾. Su questo aspetto efferente alle discriminazioni si concentra in particolare il *World Disasters Report* del 2007 ⁽²⁰⁾. Questa relazione ha esaminato da un lato la vulnerabilità in base al sesso, all'etnia, all'età e alla disabilità, dall'altro ha analizzato come la discriminazione colpisce i più vulnerabili in situazioni di emergenza. Ne discende che la discriminazione esiste già prima di un disastro, ma è aggravata durante l'emergenza. Strettamente collegato a tutti questi fattori è poi quello relativo allo *status* socio-economico delle persone colpite: la mancanza di accesso alle risorse economiche e umane o la mancata conoscenza possono, infatti, limitare la capacità di alcuni gruppi di rispondere adeguatamente ad un disastro. Tra questi, i gruppi tradizionalmente più vulnerabili sono le minoranze, le famiglie con a capo una donna, gli anziani, i disoccupati, gli analfabeti, i malati e i portatori di handicap. A questi si aggiungono le minoranze razziali ed etniche che possono essere più facilmente escluse dalle linee di comunicazione e di azione in corso del disastro, a causa di barriere culturali o linguistiche ⁽²¹⁾.

⁽¹⁸⁾ E. NEUMAYER, T. PLÜMPER, *The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002*, in *Annals of the Association of American Geographers*, 2007, vol. 97, n. 3.

⁽¹⁹⁾ OXFAM INTERNATIONAL, *The tsunami's impact on women*, Oxfam Briefing Note, marzo 2005, in www.oxfam.org.

⁽²⁰⁾ INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES, *World Disasters Report 2007. Focus on discrimination*, 2007, in www.ifrc.org.

⁽²¹⁾ Cfr. M. MASOZERA, M. BAILEY, C. KERCHNER, *op. cit.*; nonché A. FOTHERGILL, L.A. PEEK, *op. cit.*

Inoltre, i gruppi vulnerabili sono spesso esclusi dal processo di pianificazione delle emergenze. I rifugi di emergenza sovente escludono le persone con disabilità e i campi mal organizzati rendono le donne più esposte ad episodi di violenza sessuale o possono inavvertitamente impedire alle minoranze l'accesso agli aiuti. Inoltre, le persone svantaggiate hanno un tasso di mortalità proporzionalmente più elevato in caso di disastri, come è emerso in seguito all'uragano *Katrina*; in quella occasione molte persone sono morte perché non erano in grado di evacuare dalla città, ed i malati anziani, i poveri e quelli con disabilità sono stati i più colpiti ⁽²²⁾.

A fronte di tale quadro, la dottrina ⁽²³⁾ postula tre possibili approcci per la soluzione dei dilemmi etico-sociali ingenerati dalla necessità di gestire le risorse limitate in situazioni di emergenza. Il primo è un approccio che riguarda l'utilizzo delle risorse per aiutare il maggior numero di persone. Il secondo attiene al principio di pari opportunità, in modo da provvedere a fornire le risorse necessarie ad ogni individuo affinché tutti abbiano la stessa probabilità di sopravvivenza. Un terzo approccio mira a raggiungere il miglior risultato per i meno abbienti. Non esistono risposte semplici a questi dilemmi. Forse l'unica soluzione consiste nel discutere tali questioni prima dell'evento e nel prepararsi adeguatamente per aiutare i più deboli.

Quello che è certo è che persone diverse hanno capacità, vulnerabilità ed esigenze diverse. Di conseguenza, le crisi umanitarie colpiscono gruppi diversi in modi diversi. È fondamentale, quindi, che la programmazione umanitaria si basi su una chiara comprensione delle possibili varianti che l'impatto di una crisi può avere sulla popolazione ⁽²⁴⁾.

4.1. I fattori di genere

In caso di catastrofi non solo muoiono più donne rispetto agli uomini ma più donne muoiono prima rispetto agli uomini ⁽²⁵⁾. In altre parole, la discriminazione subita dalle donne si accentua in situazioni di disastro. Tre sono le possibili ragioni ⁽²⁶⁾; in primo luogo, le differenze biologiche e fisiologiche; la se-

⁽²²⁾ Cfr. S. HOFFMAN, *Preparing for Disaster: Protecting the Most Vulnerable in Emergencies*, in *UC Davis Law Review*, 2009, vol. 42, n. 5, lawreview.law.ucdavis.edu.

⁽²³⁾ *Ibidem*.

⁽²⁴⁾ Cfr. HELPAGE INTERNATIONAL, *Disasters and diversity: a study of humanitarian financing for older people and children under five*, 2013, in www.helpage.org.

⁽²⁵⁾ E. NEUMAYER, T. PLÜMPER, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ *Ibidem*.

conda possibile ragione riguarda le norme sociali e il ruolo adottato dalla donna nella società; la terza ragione sta nel fatto che una carenza di risorse rimarca forme di discriminazione già esistenti ⁽²⁷⁾. La posizione delle donne si riassume in questa citazione ⁽²⁸⁾: «in generale, in tutto il mondo, le donne sono più povere rispetto agli uomini. Sono sproporzionatamente impiegate in settori non pagati o sottopagati. Le leggi sull'eredità, le tradizioni, le norme in materia di matrimonio, i sistemi bancari e i modelli sociali rafforzano la dipendenza delle donne dai padri e dai mariti; i figli ostacolano il loro accesso alle risorse e il loro potere di cambiare le cose. Le aspettative e le responsabilità *home-based*, che limitano la mobilità delle donne, limitano anche le loro opportunità di partecipazione politica, l'educazione, l'accesso alle informazioni, ai mercati e a una miriade di altre risorse, il che rafforza il ciclo della loro vulnerabilità». Le donne lavorano più ore ed hanno una più ridotta protezione sociale, sono meno stabili economicamente e meno in grado di prepararsi e recuperare in caso di catastrofi. Si stima che circa il 70% di tutte le donne detengono ormai lavori atipici nell'economia informale ⁽²⁹⁾. Lavori come quello domestico, la micro-impresa e altre forme di lavoro precario sottopongono i lavoratori informali ad un alto rischio di perdere sia l'abitazione che le attività economiche in caso di catastrofi ⁽³⁰⁾.

Interessante è anche la posizione delle donne nell'economia formale. Anche le lavoratrici autonome possono subire ingenti perdite in caso di catastrofi, tali da limitare le loro risorse e rendere più difficile il recupero. Si pensi al diluvio del 1997 in cui lavoratrici autonome statunitensi e canadesi hanno subito la perdita dell'ufficio, delle attrezzature e dei materiali utilizzati per le loro attività ⁽³¹⁾.

⁽²⁷⁾ Cfr. A.K. SEN, *Family and food: Sex bias in poverty*, in T.N. SRINIVASAN, P.K. BARDHAN (a cura di), *Rural Poverty in South Asia*, Columbia University Press, 1998. L'A. segnala che le donne adulte e le ragazze erano sistematicamente svantaggiate nell'approvvigionamento di cibo dopo l'inondazione del Bengala occidentale che distrusse le coltivazioni e le fattorie. Inoltre E. ENARSON, B.H. MORROW (a cura di), *The gendered terrain of disaster: Through women's eyes*, Praeger, 1998, riferiscono di chiare discriminazioni a danno delle donne da parte dei soccorritori a seguito del ciclone del Bangladesh nel 1991 (esperienze simili sono riportate da H.H. KHONDKER, *Women and Floods in Bangladesh*, in *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 1996, vol. 14, n. 3). A. AGER, W. AGER, L. LONG, *The Differential Experience of Mozambican Refugee Women and Men*, in *Journal of Refugee Studies*, 1995, vol. 8, n. 3, riportano analoghe discriminazioni a danno delle donne rispetto agli uomini nel caso dei rifugiati del Mozambico nel Malawi alla fine degli anni Novanta.

⁽²⁸⁾ Cfr. E. ENARSON, *Gender and Natural Disasters*, InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction Working Paper, 2000, n. 1, in www.ilo.org.

⁽²⁹⁾ *Ibidem*.

⁽³⁰⁾ *Ibidem*.

⁽³¹⁾ *Ibidem*.

Un contributo interessante sulla vulnerabilità femminile in caso di catastrofi è fornita dall'Organizzazione panamericana della sanità ⁽³²⁾. Essa sottolinea in particolare come la salute riproduttiva e sessuale delle donne sia priva di tutela adeguata in caso di disastri ⁽³³⁾.

Le donne, inoltre, sono soggette ad un alto rischio di violenza sessuale, di sfruttamento e di violenza domestica in caso di disastri ⁽³⁴⁾. Ne dà conferma il sondaggio condotto nel 2006 dalla International Medical Corps ⁽³⁵⁾.

Infine, la vulnerabilità delle donne si accentua ancor di più in caso di una gravidanza già in corso. Alcune donne, infatti, potrebbero dover partorire bambini senza il beneficio delle cure ospedaliere o correndo anche il rischio di essere evacuate dalla struttura sanitaria senza poter più accedere alle cartelle cliniche contenenti informazioni essenziali per il loro benessere o per quello del loro bambino ⁽³⁶⁾.

4.2. La razza

Secondo il *World Disasters Report* del 2007, i pregiudizi razziali possono aggiungersi ai problemi delle minoranze. Nelle operazioni di soccorso, i pregiudizi verso gruppi etnici specifici sono spesso la principale causa di discriminazione. Il rapporto cita una serie di esempi riguardanti i Rom, che rientrano tra i gruppi di popolazione più discriminati in Europa ⁽³⁷⁾.

Nel 2005 le forti piogge hanno causato inondazioni e frane in Romania, che hanno colpito migliaia di persone e distrutto centinaia di case. Le inondazioni e le tempeste hanno ucciso 76 persone e causato ingenti danni, colpendo anche terreni agricoli, strade, ferrovie, ponti, passerelle e contaminando pozzi ⁽³⁸⁾. *The Sofia Echo*, uno dei principali quotidiani in lingua inglese della Bulgaria, ha riferito che le inondazioni hanno anche determinato un notevole aumento delle malattie infettive per la città, a causa del mancato rispetto delle norme di

⁽³²⁾ PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION, *Gender and Natural Disasters*, Women, Health & Development Program Fact Sheet, in www.paho.org.

⁽³³⁾ Questa sintesi è supportata da OXFAM INTERNATIONAL, *op. cit.*

⁽³⁴⁾ Cfr. INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES, *op. cit.*, 121.

⁽³⁵⁾ Ivi.

⁽³⁶⁾ Cfr. S. HOFFMAN, *op. cit.*

⁽³⁷⁾ Cfr. EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey*, Data in Focus Report, 2009, n. 1, *The Roma*.

⁽³⁸⁾ CENTRE FOR CLIMATE ADAPTATION, *River floods Romania*, in www.climateadaptation.eu/romania.

igiene personale ⁽³⁹⁾. In aggiunta al pregiudizio manifesto c'era anche una discriminazione indiretta. Il governo romeno, in quell'occasione, ha offerto sostegno finanziario e materiale per la ricostruzione delle case, subordinandolo però al possesso dei documenti di proprietà dei quali la maggior parte dei Rom era sprovvisto, e ciò ha determinato la loro esclusione dai benefici della riabilitazione ⁽⁴⁰⁾. Altri esempi di atteggiamenti discriminatori si sono verificati, altresì, dopo le inondazioni causate da *Katrina* nel 2005 ⁽⁴¹⁾, nonché dopo gli tsunami nell'Oceano Indiano ⁽⁴²⁾.

Alcuni studi sul rapporto tra povertà e disastri negli Stati Uniti hanno dimostrato che lo *status* socio-economico è molto significativo al riguardo. Secondo questi studi, i poveri hanno più probabilità di morire, di soffrire di lesioni, di avere perdite materiali proporzionalmente più elevate, di subire traumi psicologici e di dover affrontare più ostacoli durante le fasi di risposta, ripristino e ricostruzione ⁽⁴³⁾ dopo le catastrofi. Esempi ne sono l'ondata di caldo di Chicago del 2007 ⁽⁴⁴⁾ e l'uragano *Katrina* ⁽⁴⁵⁾ che hanno colpito maggiormente gli afro-americani rispetto ai bianchi, proprio perché più poveri. In particolare, in seguito al verificarsi dell'uragano *Katrina* ⁽⁴⁶⁾, il governo degli Stati Uniti non ha tenuto conto delle difficoltà della comunità afro-americana e delle comunità di immigrati abbandonate a se stesse di fronte ad un uragano di categoria 4. Sempre in seguito all'uragano *Katrina*, si è verificato un altro incidente dovuto al fatto che un gruppo di residenti di New Orleans, tentando di fuggire attraverso il ponte di Gretna, è stato respinto dalla polizia armata, perché Gretna ha rifiutato di dare loro un riparo e di aiutarli ad evacuare.

Strettamente legato a questo problema è poi quello afferente alla posizione degli immigrati. Gli immigrati clandestini versano in una posizione ancor peggiore. A seguito di *Katrina*, ad esempio, non è stato garantito a questa categoria di soggetti alcun riparo a lungo termine né alcuna forma di assistenza alimentare.

⁽³⁹⁾ INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES, *op. cit.*, cap. 2, 40.

⁽⁴⁰⁾ Ivi, 41.

⁽⁴¹⁾ Ivi, 47.

⁽⁴²⁾ *Ibidem*.

⁽⁴³⁾ M. MASOZERA, M. BAILEY, C. KERCHNER, *op. cit.*

⁽⁴⁴⁾ D.A. FARBER, *Disaster Law and Inequality*, in *Law and Inequality*, 2007, vol. 25, n. 2, 297.

⁽⁴⁵⁾ CENTER FOR PROGRESSIVE REFORM, *An Unnatural Disaster: The Aftermath of Hurricane Katrina*, 2005, 34-35, in www.progressivereform.org.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW CLINIC, *op. cit.*

4.3. La disabilità

Secondo le Nazioni Unite, i disabili hanno maggiori probabilità di essere lasciati abbandonati durante le fasi di evacuazione in caso di catastrofi e conflitti, non solo a causa della mancanza di preparazione e pianificazione ma, altresì, a causa della mancanza di strutture, di servizi e di sistemi di trasporto. La maggior parte dei rifugi e dei campi profughi non sono accessibili e le persone con disabilità sono spesso allontanate poiché hanno bisogno di servizi medici complessi.

Nei casi di disabilità, inoltre, c'è anche una potenziale maggiore discriminazione a causa delle scarse risorse. Secondo il *World Disasters Report* del 2007, le persone con disabilità sono doppiamente vulnerabili alle catastrofi, a causa delle loro menomazioni e povertà. Nonostante ciò, vengono spesso ignorati o esclusi a tutti i livelli di preparazione, di mitigazione e di intervento in seguito alle catastrofi ⁽⁴⁷⁾.

L'articolo 11 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 ⁽⁴⁸⁾ si occupa proprio della gestione delle situazioni di rischio e delle emergenze umanitarie. Essa prevede che gli Stati membri adottino, in conformità con i loro obblighi di diritto internazionale, tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali. L'articolo 4.1, stabilisce inoltre che gli Stati membri si debbano impegnare a garantire e promuovere la piena realizzazione di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali per tutte le persone con disabilità senza discriminazioni di alcun tipo.

Inoltre, a seguito di un conflitto o di una catastrofe, le persone con menomazioni preesistenti possono perdere familiari o badanti, essere trasferite in alloggi temporanei o di ricovero e, ancora, perdere la mobilità e altri aiuti; fattori che aumentano la loro vulnerabilità. Inoltre, possono avere difficoltà ad accedere a fonti di informazione e ad avere disponibilità di cibo, acqua e servizi igienico-sanitari. Tutto ciò contribuisce ad aumentarne l'isolamento, l'esclusione sociale e l'emarginazione ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES, *op. cit.*, cap. 4, 87.

⁽⁴⁸⁾ *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in www.un.org/disabilities.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES, *op. cit.*, 87.

Alcuni esempi di ulteriori problemi affrontati dai disabili a seguito dell'uragano *Katrina* ci sono dati da Hoffman ⁽⁵⁰⁾; tra questi l'autore segnala l'assenza di telefoni per l'80% dei ricoveri e la mancanza di mezzi di trasporto personali. La mobilità è infatti un grosso problema per molte persone disabili. Infine, anche le malattie croniche possono determinare una situazione di maggiore vulnerabilità. Dopo l'uragano *Katrina* oltre 200 mila persone in condizioni di patologia cronica, sfollate o isolate dalla tempesta, non avevano accesso ai loro abituali farmaci e alle normali fonti di approvvigionamento; anche questo determina una ulteriore necessità da gestire nelle emergenze. Ancor più grave è poi la situazione dei disabili se anziani.

4.4. Le persone anziane

Gli anziani costituiscono una percentuale significativa della popolazione mondiale. Entro il 2050, la popolazione over 60 rappresenterà il 22%, superando il numero di bambini sotto i 15 anni per la prima volta nella storia ⁽⁵¹⁾. Dall'analisi di HelpAge emerge che spesso tutte le vittime delle crisi umanitarie sono considerate come un unico gruppo omogeneo, che manca un'analisi in relazione all'età di una popolazione e come questo fattore possa influenzare i livelli di vulnerabilità.

A volte le persone anziane sono sproporzionatamente colpite da disastri; ad esempio l'ondata di calore del 2003 in Francia ha causato la morte di quasi 15 mila persone, il 70% delle quali aveva più di 75 anni ⁽⁵²⁾. Tuttavia, chiaro è che «queste migliaia di vittime non sono morte per l'ondata di caldo in quanto tale, ma per l'isolamento e l'assistenza insufficiente» ⁽⁵³⁾. Allo stesso modo, per l'ondata di caldo di Chicago del 1995, sono morte circa 600 persone e il 75% delle vittime era costituito da anziani ⁽⁵⁴⁾. Se si guarda, infine, al post *Katrina* circa il 71% delle vittime in Louisiana era di età superiore a 60 anni e il 47% superava i 77. Oltre 200 di queste persone sono morte in case di cura o

⁽⁵⁰⁾ S. HOFFMAN, *op. cit.*

⁽⁵¹⁾ Cfr. HELPAGE INTERNATIONAL, *op. cit.*

⁽⁵²⁾ Per quanto riguarda l'ondata di caldo in Europa cfr. S. BHATTACHARYA, *European heat-wave caused 35,000 deaths*, in *New Scientist*, 10 ottobre 2003, www.newscientist.com.

⁽⁵³⁾ Parole di Stéphane Mantion, direttore generale della Croce Rossa francese, citate in INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES, *op. cit.*, 75.

⁽⁵⁴⁾ A. PETROVIC, *The Elderly Facing Gentrification: Neglect, Invisibility, Entrapment, and Loss*, in *The Elder Law Journal*, 2007, vol. 15, n. 2, citata in K. KLEIN, *In the Wake of a Natural Disaster: The Elderly Left Behind*, in *Natural Disasters and the Law Seminar*, 2009, California Western School of Law.

ospedali e, triste a dirsi, solo 41 delle 130 case di cura in tutta la costa del Golfo del Texas avevano piani di evacuazione ⁽⁵⁵⁾.

La disabilità aumenta con l'età. In Gran Bretagna, per esempio, circa il 6% dei bambini sono disabili, rispetto al 16% degli adulti in età lavorativa e il 45% degli adulti che supera l'età pensionabile ⁽⁵⁶⁾. Negli Stati Uniti, inoltre, circa il 54% degli adulti che supera i 65 anni segnala di avere qualche tipo di disabilità e il 20,4% ha difficoltà ad uscire dalla propria abitazione ⁽⁵⁷⁾. In situazioni di emergenza in cui vi è la necessità di procedere ad evacuazioni, questi problemi di mobilità sono importanti ⁽⁵⁸⁾.

Secondo le linee-guida HelpAge ⁽⁵⁹⁾, le persone anziane sono spesso abbandonate a se stesse. Nelle situazioni di emergenza, queste sono fisicamente meno capaci, rispetto a molti altri adulti, di lottare per il cibo e per avere altre risorse. Pertanto, in primo luogo occorre garantire a tali soggetti vulnerabili il soddisfacimento dei bisogni di base quali: alloggio, carburante, vestiti, biancheria, articoli per la casa. In secondo luogo, è necessario risolvere non solo le questioni legate alla loro mobilità ma anche quelle legate alla salute, garantendo cibo adeguato, acqua e servizi igienico-sanitari. Infine, occorre risolvere le questioni di natura familiare.

5. Le questioni relative al mercato del lavoro e il lavoro precario

Uno dei presupposti di fondo del presente studio è che sussista un legame tra appartenenza a un gruppo vulnerabile e lavoro precario ⁽⁶⁰⁾. Ci siamo concentrati solo su quattro tipologie di vulnerabilità, ma vale la pena notare che ce ne sono probabilmente molte altre che possono influenzare lo stato di occupazione. È anche interessante notare che tutti i lavoratori precari sono suscettibili di essere vulnerabili in situazioni di disastro, *in primis* a causa della perdita del lavoro.

⁽⁵⁵⁾ R.A. MEAD, *St. Ritas and Lost Causes: Improving Nursing Home Emergency Preparedness*, in *Marquette Elder's Advisor*, 2006, vol. 7, n. 2, citata in K. KLEIN, *op. cit.*

⁽⁵⁶⁾ Cfr. OFFICE FOR DISABILITY ISSUES, DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS, *Disability facts and figures*, 2014, in www.gov.uk.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. L.C. MCGUIRE, E.S. FORD, C.A. OKORO, *Natural disasters and older US adults with disabilities: implications for evacuation*, in *Disasters*, 2007, vol. 31, n. 1.

⁽⁵⁸⁾ *Ibidem.*

⁽⁵⁹⁾ HELPAGE INTERNATIONAL, *Older people in disasters and humanitarian crises: Guidelines for best practice*, 2000, in www.helpage.org.

⁽⁶⁰⁾ Costituito da quei rapporti di lavoro che non sono full-time, come il part-time, il lavoro temporaneo, il lavoro a termine ed il lavoro autonomo.

Le forme flessibili di lavoro sono in aumento. Inoltre molte più donne che uomini lavorano a tempo parziale, spesso a causa delle responsabilità di cura. Nell'UE-15, per esempio, quasi il 9% della forza-lavoro a tempo parziale è di sesso maschile, rispetto a circa il 37% delle donne ⁽⁶¹⁾. Un rapporto di ricerca sul Giappone ⁽⁶²⁾ afferma che l'incidenza del lavoro "non regolare" è aumentata dal 16,6% nel 1986 e del 34,1% nel 2008. È importante sottolineare che le donne rappresentano una quota sproporzionata dell'occupazione irregolare.

Analogamente, il report della Law Commission of Ontario sostiene che le donne hanno più probabilità di ottenere un lavoro precario rispetto agli uomini; ciò è dovuto principalmente ad una maggiore tendenza delle donne a lavorare a tempo parziale e/o con contratti temporanei ⁽⁶³⁾. Inoltre, anche tra i lavoratori a tempo indeterminato le donne hanno maggiori probabilità di mantenere posti di lavoro precari rispetto agli uomini.

Nel mondo occidentale gli uomini e le donne bianche hanno una posizione di vantaggio nel contesto del lavoro rispetto ad altri gruppi etnici ⁽⁶⁴⁾.

Inoltre, i tassi di disoccupazione per i lavoratori disabili sono molto più elevati rispetto a quelli dei lavoratori normalmente abili. Allo stato attuale, il 78% delle persone disabili è totalmente escluso dal mondo del lavoro. La maggior parte dei soggetti disabili è obbligata a dipendere da sussidi assistenziali per sopravvivere e, di conseguenza, il reddito di queste persone è notevolmente inferiore rispetto a quello delle persone non disabili ⁽⁶⁵⁾.

Infine, i lavoratori anziani sono una fonte importante di lavoro precario per i datori di lavoro. I lavoratori più anziani hanno meno probabilità di avere un lavoro retribuito rispetto ai gruppi più giovani e, anche quando lavorano, sono più propensi a farlo come lavoratori autonomi o part-time ⁽⁶⁶⁾. Nel Regno Unito, infatti, circa i 2/3 di questi lavoratori sono a tempo parziale, 1/3 è costituito da lavoratori autonomi ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶¹⁾ EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2010*, 2010.

⁽⁶²⁾ S. FUTAGAMI, *Non-Standard Employment in Japan: Gender Dimensions*, International Institute for Labour Studies Discussion paper, 2010, n. 200, in www.ilo.org.

⁽⁶³⁾ LAW COMMISSION OF ONTARIO, *op. cit.*

⁽⁶⁴⁾ Cfr. CENTRE ON DYNAMICS OF ETHNICITY, *Dynamics of Diversity: Evidence from the 2011 Census*, 2013, in www.ethnicity.ac.uk, area *Research*, sezione *Outputs*, voce *Briefings*.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. EUROPEAN DISABILITY FORUM, *Employment*, in www.edf-feph.org, area *Our work*, sezione *The right to work*.

⁽⁶⁶⁾ S. MCKAY, S. MIDDLETON, *Characteristics of older workers: secondary analysis of the family and working lives survey*, DFEE Research Brief, 1998, n. 45.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS, *Older Workers in the Labour Market, 2012*, 2012, in www.ons.gov.uk.

6. L'impatto sul mercato del lavoro

Vale la pena analizzare anche le due principali problematiche del mercato del lavoro in due diverse situazioni di emergenza. Si possono utilizzare al riguardo, come esempio, in primo luogo i risultati dell'uragano *Katrina* negli Stati Uniti; in secondo luogo gli effetti dell'esplosione del terminal petrolifero Buncefield nel Regno Unito.

Riguardo all'uragano *Katrina*, si rammenta che esso ha colpito gli Stati del Golfo degli Stati Uniti il 29 agosto del 2005. Molte aziende sono state danneggiate. In Louisiana, per esempio, circa il 95% di tutte le imprese si trovavano nelle zone alluvionate, mentre, in Mississippi, quasi la metà di tutte le imprese ⁽⁶⁸⁾.

Tra gli effetti di un tale disastro si segnalano le interruzioni nell'offerta di lavoro derivanti dalla perdita di vite umane, dall'evacuazione, dai danni alle infrastrutture fisiche e sociali e dai problemi di salute a lungo termine causati dal disastro ⁽⁶⁹⁾.

Molte aziende hanno chiuso temporaneamente o in modo permanente e questo ha influenzato i livelli occupazionali, almeno nel breve termine ⁽⁷⁰⁾. Dopo dieci mesi dall'evento, le principali preoccupazioni erano quelle relative alla adeguatezza delle infrastrutture, nonché i problemi nella ricerca del personale ⁽⁷¹⁾. Sembra che le imprese abbiano avuto grosse difficoltà a trovare personale qualificato, in quanto molti lavoratori erano stati sfollati e non potevano rientrare al lavoro per la mancanza di un'abitazione ⁽⁷²⁾.

Rispetto al disastro industriale di Buncefield del 2011, si rammenta che una serie di esplosioni e il successivo incendio hanno distrutto gran parte dell'impianto petrolifero, del Regno Unito. L'evento ha causato danni ingenti alle proprietà confinanti ⁽⁷³⁾. Le esplosioni sono state avvertite nella zona locale, provocando diffusi danni strutturali ad edifici commerciali e residenziali ⁽⁷⁴⁾.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. ancora D. VENN, *op. cit.*

⁽⁶⁹⁾ *Ibidem.*

⁽⁷⁰⁾ Cfr. S.P. BROWN, S.L. MASON, R.B. TILLER, *The effect of Hurricane Katrina on employment and unemployment*, in *Monthly Labour Review*, August 2006.

⁽⁷¹⁾ *Ibidem.*

⁽⁷²⁾ *Ibidem.*

⁽⁷³⁾ BUNCEFIELD MAJOR INCIDENT INVESTIGATION BOARD, *The Buncefield Incident 11 December 2005 The final report of the Major Incident Investigation Board*, 2008, in www.buncefieldinvestigation.gov.uk/reports.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. HEALTH PROTECTION AGENCY, *The Public Health Impact of the Buncefield Oil Depot Fire*, 2006, in www.hpa.org.uk.

Le imprese della vicina zona industriale sono state gravemente compromesse. Alcuni locali sono stati distrutti ed altri necessitavano di significativi lavori di riparazione. Alcune aziende sono andate in liquidazione. Le perdite per le aziende vicine sono state stimate in circa 100 milioni di sterline ⁽⁷⁵⁾. Entro la fine del 2007 ci sono stati oltre 900 licenziamenti. Alcune famiglie hanno perso entrambi i redditi. Molte persone hanno mantenuto il posto di lavoro con un orario lavorativo ridotto, perdendo così una parte del proprio reddito. Altri lavoratori sono stati trasferiti, con un conseguente aumento dei costi e una maggiore distanza dall'abitazione; fattori che hanno colpito la capacità di conciliazione vita-lavoro ⁽⁷⁶⁾. Il tasso di disoccupazione a livello distrettuale è aumentato del 15% nei mesi tra ottobre 2005 e aprile 2006. Molti lavoratori hanno subito un taglio dello stipendio e ciò ha determinato un effetto a catena nel mercato del lavoro locale.

Infine, nel marzo 2006, si sono registrate 90 imprese gravemente colpite nella zona industriale, circa il 15% del totale. Delle 25 imprese che hanno restituito il sondaggio aziendale, 16 (64%) si sono trasferite del tutto, e altre 4 (16%) in parte ⁽⁷⁷⁾.

7. Conclusioni

I due eventi appena analizzati sono stati molto diversi sia nella loro portata che per le conseguenze prodotte, ma entrambi sono stati ampiamente documentati. Nel caso di Buncefield ci sono alcune informazioni sull'impatto dei disastri sulle persone con un lavoro precario; nel caso di *Katrina* emergono per lo più informazioni sui profili afferenti alla vulnerabilità.

L'unica conclusione alla quale si può a questo punto giungere è che deve essere fatta senz'altro più ricerca sul tema. È chiaro che i soggetti vulnerabili subiscono più degli altri gli effetti negativi di tali situazioni e che ciò si può ripercuotere anche sull'ambiente di lavoro. Così come è chiaro che l'effetto di un disastro in una zona può determinare non solo un cambiamento del tipo di lavoro disponibile, ma anche variazioni significative della forza lavoro disponibile sul territorio colpito. Questo rischia di influenzare negativamente ancor più coloro che sono impiegati temporaneamente o in altre forme di lavoro precario, nonché quelli che sono alla ricerca di un lavoro.

⁽⁷⁵⁾ SQW, *Buncefield Social Impact Assessment. Final Report*, 2007.

⁽⁷⁶⁾ DACORUM BOROUGH COUNCIL, *Buncefield Incident Community Impact*, in www.dacorum.gov.uk.

⁽⁷⁷⁾ *Ibidem*.