



Progetto ETUC (CES) “Coinvolgere i sindacati nella politica di adattamento”

Workshop tematico #4 – Conseguenze del cambiamento climatico sui servizi di soccorso e di emergenza – Focus sui pompieri

DOCUMENTO DI DISCUSSIONE redatto da Syndex

Il presente documento fa parte del progetto europeo della CES sull'adattamento ai cambiamenti climatici. I tre obiettivi principali di questo progetto sono: (1) informare i sindacati europei sull'impatto dei cambiamenti climatici sul mondo del lavoro; (2) preparare i sindacati a svolgere un ruolo attivo nella progettazione e nell'attuazione delle strategie nazionali di adattamento; (3) sviluppare un insieme di strumenti affinché i sindacati possano inserire l'adattamento nell'agenda delle relazioni industriali. L'esito del progetto si baserà sui risultati di 2 questionari inviati ai sindacati europei nazionali e settoriali, nonché su 5 workshop tematici¹, ciascuno dedicato a un tema specifico: adattamento e mondo del lavoro, settori e regioni a rischio, condizioni di lavoro e salute e sicurezza, servizi di emergenza, ruolo delle autorità pubbliche.

Il presente documento sarà presentato da Syndex durante l'ultima sessione (#6) del seminario. I partecipanti saranno divisi in gruppi e saranno invitati a discuterne il contenuto e a riflettere sulle possibili complicazioni dei cambiamenti climatici e delle politiche di adattamento per i settori che gestiscono le emergenze. I risultati delle discussioni saranno integrati nello studio finale.

1. Introduzione

I cambiamenti climatici vengono riconosciuti sempre di più come una grave minaccia alla stabilità e alla prosperità della società. Nonostante gli sforzi volti a mitigarli, l'impatto dei cambiamenti climatici sarà inevitabile, così come i costi economici, sociali e ambientali che ne deriveranno.

Alla COP 21 di Parigi, i paesi si sono impegnati a mantenere il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C e a proseguire gli sforzi per mantenerlo al di sotto dei 1,5°C, rispetto ai livelli pre-industriali. I paesi si sono anche impegnati a raggiungere le zero emissioni entro la fine di questo secolo². Nonostante tutte le conseguenze già visibili dei cambiamenti climatici, gli sforzi collettivi di mitigazione sembrano tuttavia insufficienti a limitare il riscaldamento globale mantenendolo ai livelli sopraindicati. Gli Stati Uniti si sono ritirati dal Trattato. La foresta amazzonica ha bruciato tutto l'autunno, mentre in Europa diversi paesi, tra cui Francia e Germania, i maggiori produttori di emissioni dell'Ue, non raggiungeranno gli obiettivi del 2020.

Poiché i cambiamenti climatici sono destinati a continuare, i servizi di emergenza e di soccorso dovranno essere in prima linea nella lotta contro le conseguenze negative di questi. Il moltiplicarsi di eventi meteorologici estremi (inondazioni, siccità, tempeste, ondate di calore, ecc.) determinerà un aumento degli incidenti e delle vittime, che metterà sotto pressione i vigili del fuoco e i servizi di pronto intervento (1). Allo stesso tempo, i molteplici impatti

¹ I 5 temi selezionati sono: adattamento e mondo del lavoro, settori e regioni a rischio, condizioni di lavoro e salute e sicurezza, servizi di emergenza, ruolo delle autorità pubbliche.

² <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

dei cambiamenti climatici sulla salute umana (stress termico, inquinamento atmosferico, epidemie, ecc.) genereranno un carico di lavoro supplementare per il settore sanitario, in un momento in cui questo è già sottoposto a pressioni, affronta nuove sfide e tagli di bilancio (II). Ciononostante, le diverse politiche e strategie nazionali di adattamento non dicono molto sugli impatti sui servizi di emergenza e di soccorso. Un'azione sindacale è pertanto urgentemente necessaria per garantire che i servizi di emergenza e soccorso vengano dotati dei mezzi necessari (budget, personale, attrezzature, formazione) per affrontare le sfide future (III).

2. Il cambiamento climatico e il suo impatto sui servizi antincendio e di soccorso

Le temperature medie complessive elevate, l'aumento del numero di giorni estremamente caldi, il vento incostante e la poca umidità sono fattori fondamentali dell'aumento del rischio di incendio e di attività che influiscono sul comportamento del fuoco, dall'innescò dell'incendio alla sua diffusione. Nel recente passato, numerose relazioni scientifiche hanno dimostrato il legame tra le estati calde e secche e il numero di incendi, in particolare degli incendi boschivi e selvatici (incendi di erba e brughiere, incendi di paglia o di stoppie, ecc.). I cambiamenti climatici porteranno anche ad un aumento del numero di inondazioni, di siccità, di tempeste e ondate di calore, che a loro volta avranno un impatto sulle condizioni lavorative, sulla salute e sulla sicurezza dei vigili del fuoco.

2.1. Aumento del rischio di incendi

Secondo il rapporto Peseta III³ del CCR, con i cambiamenti climatici, il rischio di incendi boschivi causati dalle condizioni meteorologiche è destinato ad aumentare, . Questo aumento sarà particolarmente importante in tutto il Mediterraneo, ma non solo. I tre paesi più a rischio sono Spagna, Portogallo e Turchia. Anche la Grecia, parte dell'Italia centrale e meridionale, la Francia mediterranea e la regione costiera dei Balcani corrono un crescente pericolo, sia in termini relativi che assoluti. Allo stesso tempo, le aree a rischio moderato di incendi boschivi vengono spinte a nord dai cambiamenti climatici, fino all'Europa centrale. Se, da un lato, è generalmente riconosciuto che in tutto il nord Europa, il rischio di incendi con i cambiamenti climatici dovrebbe variare relativamente poco, i recenti incendi estivi scoppiati in Svezia dimostrano tuttavia che, al di là di modelli e proiezioni, nessun paese europeo è immune alle conseguenze dei cambiamenti climatici.

Nel Regno Unito, sulla base di dati storici, uno studio condotto nel 2006 dal Dipartimento delle comunità e del governo locale⁴ stima che: *“per un aumento di 1°C delle temperature estive, le equazioni di regressione della Temperatura dell’Inghilterra Centrale indicano un aumento del numero di incendi all’aperto che va dai 24.000 ai 40.000 episodi l’anno per l’Inghilterra e il Galles e, per un aumento di 2°C, un aumento tra i 47.000 e i 79.000. Esprimendo questi risultati in percentuali, l’aumento del numero di incendi esterni secondari dovuto ad un aumento della temperatura estiva di 1°C, sarebbe compreso tra il 17% e il 28%, mentre una variazione della temperatura di 2°C porterebbe ad un aumento compreso tra il 34% e il 56%. Anche se questi dati possono sembrare inverosimilmente elevati, va osservato che l’aumento degli incendi secondari nel 1995 (+3,5°C), rispetto al 1994 è stato del 54% (+113.611 incendi).”*

L'aumento del numero di incendi avrà certamente un impatto sul lavoro dei vigili del fuoco e sui servizi di soccorso, generando un carico di lavoro supplementare, un peggioramento delle condizioni di lavoro dei pompieri e maggiori rischi per la loro sicurezza. Le principali preoccupazioni riguardano i vigili del fuoco che subiscono stress termici, lesioni dovute a terreni irregolari, inalazioni di fumo e detriti volanti. Inoltre, incendi di grandi dimensioni o incendi di brughiera possono temporaneamente drenare le coperture antincendio di vaste aree, con conseguente aumento dei tempi di risposta per gli incendi primari e salvataggi. Come sottolineato da un rapporto della FBU (UK Fire Vigili

³ Centro comune di ricerca della Commissione europea (2018), Impatti sul clima in Europa, Rapporto finale del progetto JRC PESETA III, disponibile alla pagina: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/climate-change-human-and-economic-outlook-europeans>

⁴ Il rapporto CLG, Effetti dei cambiamenti climatici sui servizi antincendio e di salvataggio nel Regno Unito (2006), è disponibile alla pagina: https://www.nationalfirechiefs.org.uk/write/MediaUploads/NFCC%20Guidance%20publications/Sector%20improvement/Climate%20change/CLG_Effects_of_Climate_Change_on_Fire_and_Rescue_Services.pdf

Union)⁵, “la partecipazione ad un maggior numero di incidenti, avrà come conseguenza personale antincendio più stanco, maggiori malattie e infortuni che potranno aumentare a causa dell'affaticamento e attrezzature più usurate.” Per la natura stessa del lavoro, due categorie di lavoratori sembrano essere particolarmente a rischio: i lavoratori dei servizi antincendio e dei servizi di soccorso delle zone rurali (solitamente con meno personale) e i vigili del fuoco che lavorano con sistema di trattenuta in servizio (lavoro a chiamata)⁶.

I potenziali problemi legati ai cambiamenti delle condizioni meteorologiche richiedono l'adozione di risposte adeguate, come assunzioni aggiuntive e investimenti in attrezzature (apparecchi antincendio specializzati, acquedotti, dighe portatili, aerei ed elicotteri che contribuirebbero alla rapida estinzione degli incendi boschivi). Dovranno inoltre essere attuate misure di prevenzione, come l'aggiornamento dei piani antincendio e garantita una formazione regolare e appropriata.

Estratto della risposta del sindacato dei vigili del fuoco CGIL al questionario della CES

“Il lavoro dei Vigili del Fuoco è molto condizionato dai cambiamenti climatici che influenzano i fenomeni estremi che si verificano nel territorio italiano, tradizionalmente molto fragile. In particolare, l'aumento delle temperature e della siccità nel periodo estivo che ha portato a incendi più diffusi e intensi, le forti, violente e concentrate piogge e nevicate nel periodo invernale e i disastri naturali come le frane, possono essere affrontati solo con un significativo aumento del numero complessivo dei vigili del fuoco, che dovrebbe passare dagli attuali 35.000 (circa 30.000 operativi) a circa 50.000; proprio perché le condizioni di lavoro e la sicurezza tenderanno inevitabilmente a peggiorare se il loro numero di unità non sarà presto aumentato».

2.2. Allagamenti

Nei prossimi decenni, l'aumento delle inondazioni (costiere e fluviali) sarà probabilmente una delle conseguenze più gravi dei cambiamenti climatici in Europa. Secondo il Centro comune di ricerca della Commissione europea⁷:

- Nelle attuali condizioni climatiche, il danno annuale atteso (EAD) dovuto alle inondazioni costiere in Europa è di 1,25 miliardi di euro, mentre il numero annuale di persone colpite atteso (EAPA) è pari a 102.000. In uno scenario in cui il surriscaldamento è elevato, si prevede che l'EAD per l'Europa raggiungerà i 93 euro entro la fine del secolo, potenzialmente con allagamenti che colpiranno 1,52-3,65 milioni di persone ogni anno, a causa dell'innalzamento del livello del mare.
- Attualmente, circa 216.000 persone ogni anno sono esposte al rischio di inondazioni fluviali. In uno scenario ad elevato surriscaldato, il numero di persone esposte ogni anno alle inondazioni potrebbe salire a 717.000 mentre i danni diretti delle inondazioni potrebbero aumentare di oltre un terzo rispetto alle condizioni attuali.

Durante le inondazioni i servizi di emergenza e di soccorso svolgono tre funzioni principali: (1) interventi di emergenza e soccorso, (2) mitigazione dei danni e (3) messa in sicurezza delle aree allagate affinché i residenti possano tornare a casa.

Gli eventi atmosferici estremi implicano una serie di rischi per la salute e la sicurezza dei soccorritori, come lesioni dovute a scivolamenti e cadute o ad oggetti contundenti volanti, sonno e alimentazione inadeguati a causa di lunghi e ininterrotti turni di lavoro, stanchezza fisica, stress mentale e incidenti stradali. Altri potenziali rischi per la salute e la sicurezza, associati alle inondazioni, sono: l'esposizione a sostanze tossiche o ad acque contaminate (con rifiuti chimici, petrolio, diesel, pesticidi, fertilizzanti, ecc.), l'amianto e altre polveri pericolose, le muffe, gli agenti biologici,

⁵ Fire Brigade Union (FBU, 2010), Cambiamento climatico – temi chiave per i servizi di soccorso e antincendio, disponibile all'indirizzo: <https://www.fbu.org.uk/publication/climate-change-key-issues-fire-and-rescue-service>

⁶ Nel Regno Unito e in Irlanda, un vigile del fuoco “in ferma”, noto anche come vigile del fuoco RDS o vigile del fuoco a chiamata, è un vigile del fuoco che non lavora a tempo pieno ma viene pagato per trascorrere lunghi periodi di tempo pronto a rispondere alle emergenze attraverso il sistema Retained Duty System

⁷ Centro comune di ricerca della Commissione europea (2018), Impatti sul clima in Europa, Rapporto finale del progetto PESETA III, loc. del JRC. Cit.

i detriti, i pericoli elettrici, oltre al rischio di annegamento e di infezioni patogene trasmesse per via sanguigna. Ultimo punto, ma non per questo meno importante, gli eventi climatici possono anche essere fonte di stress importante per i lavoratori (soprattutto in alcuni settori come quelli dei servizi di emergenza e soccorso o le unità di gestione delle crisi), con possibili conseguenze negative sia riguardanti il lavoro (burn-out, aumento dell'aggressività sul posto di lavoro, ecc.) che la vita privata (depressione, disturbi di stress post-traumatici, legati alle operazioni di rimozione delle macerie).

Come nel caso degli incendi, i vigili del fuoco e i servizi di soccorso dovrebbero prendere in considerazione l'aumento delle capacità in modo da consentire una migliore risposta nelle operazioni di salvataggio durante le inondazioni. Anche in questo caso, le possibili misure includono il reclutamento di forza lavoro aggiuntiva, l'investimento in nuovi dispositivi ed equipaggiamento (come ad esempio barche gonfiabili, fuoribordo alimentati, dispositivi di protezione individuale adattati alle inondazione, ecc.) e l'addestramento.

Estratto della risposta della TUC Fire Brigade Union (FUC) trade unions' al questionario della CES

"I cambiamenti climatici e l'adattamento ai cambiamenti climatici richiederanno maggiori assunzioni nei servizi antincendio e nelle squadre di soccorso. E' quanto affermato dalla FBU e da altri sindacati dei vigili del fuoco in tutto il mondo (ad esempio dalla United Firefighters Union of Australia). I maggiori ostacoli alle assunzioni arrivano dai governi che ignorano i rischi e impongono politiche di austerità. Nel Regno Unito dal 2010 sono stati tagliati circa 12.000 posti di lavoro (il 20%), nonostante i rischi crescenti legati ai cambiamenti climatici e l'aumento del lavoro svolto dai vigili del fuoco per inondazioni, incendi e altri eventi atmosferici. La FBU ha pubblicato diverse relazioni sulle inondazioni, sottolineando il lavoro extra svolto dai vigili del fuoco e la necessità di finanziamenti a lungo termine⁸".

2.3. Siccità

I cambiamenti climatici porteranno a variazioni dei livelli di precipitazioni, aumentando quindi il rischio di siccità, cosa che a sua volta potrà comportare una minore disponibilità di acqua. Secondo il CCR della Commissione europea, in estate si prevede una riduzione generale delle precipitazioni in tutte le regioni tranne la Scandinavia e l'Europa orientale. Mentre le precipitazioni invernali dovrebbero aumentare su gran parte dell'Europa centrale e settentrionale, le regioni meridionali di diversi paesi del Mediterraneo dovrebbero assistere a cali delle precipitazioni in entrambe le stagioni.

La carenza di acqua può compromettere l'addestramento e le capacità dimostrative dei vigili del fuoco. Inoltre, le aziende idriche potrebbero ridurre la pressione nelle loro forniture per ridurre al minimo le perdite, così i pompieri per le lunghe distanze potrebbero dover pompare acqua da fonti alternative. Tutto questo può portare a cambiamenti nell'addestramento, nella tattica, nelle procedure e nelle attrezzature. Il sopracitato rapporto di CLG elenca i seguenti esempi di interventi che potrebbero rendersi necessari:

- Maggiore uso di concentrato di schiuma e agenti umettanti per far arrivare meno acqua più lontano. Ciò potrebbe tuttavia rendere gli incidenti sempre più complicati, in quanto saranno necessari interventi più frequenti volti a garantire che gli agenti inquinanti vengano tenuti fuori dai corsi d'acqua e dai fiumi;
- Veicoli dei pompieri con maggiore portata d'acqua. Acquistare o prendere accordi per l'affitto di apparecchiature specializzate per il trasporto dell'acqua, come cisterne d'acqua o ulteriori unità di pompaggio per volumi d'acqua elevati;

⁸ Cfr. ad esempio: FBU, *Inondati: Le lezioni tratte dalle recenti inondazioni per il servizio di salvataggio e antincendio*, sono disponibili alla pagina: <https://www.fbu.org.uk/publication/inundated-lessons-recent-flooding-fire-and-rescue-service>

- Tecniche / attrezzature più efficienti per l'applicazione dell'acqua sulle fiamme, nuove tecniche e attrezzature per consentire la realizzazione di pompe per l'acqua a lunga distanza; e
- Nuove tecniche o attrezzature per consentire l'utilizzo di acqua proveniente da fonti d'acqua naturali più piccole/più in superficie – si prevede che i corsi d'acqua saranno più piccoli nei periodi di siccità⁹.

2.4. Ondate di calore

Le ondate di calore possono avere gravi conseguenze per i vigili del fuoco. Queste possono rendere gli ambienti in cui i vigili del fuoco lavorano, con uffici e locali in disordine, troppo caldi per lavorare. Misure speciali devono essere adottate per garantire l'adeguamento delle caserme dei pompieri. Le ondate di calore influiscono anche sulle condizioni in cui i vigili del fuoco effettuano i salvataggi. Le valutazioni dei rischi negli ambienti commerciali e domestici devono tener conto delle temperature più estreme. Deve esservi installato un sistema di allerta precoce e gli ambienti devono essere dotati di un Dispositivo di Protezione Individuale (DPI) adeguato¹⁰.

3. L'impatto dei cambiamenti climatici sulla salute umana e le implicazioni per il settore dell'assistenza sanitaria

I cambiamenti climatici rappresentano una grave minaccia per la salute dei cittadini europei. Mentre il clima continua a cambiare, i rischi per la salute umana continueranno ad aumentare, incidendo su milioni di persone e quindi mettendo sotto ulteriore pressione i servizi di assistenza sanitaria e i servizi medici, che già risentono dei tagli di bilancio e delle carenze di personale, nella maggior parte dei paesi dell'UE.

3.1. Gli impatti dei cambiamenti climatici sulla salute umana

Gli impatti dei cambiamenti climatici sulla salute umana sono spesso definiti come primari, secondari o terziari, a seconda del percorso causale attraverso il quale si verificano¹¹:

- **Gli effetti primari** sono quelli provocati dall'esposizione diretta a un calore eccessivo o i rischi di lesioni in condizioni atmosferiche estreme (come lesioni fisiche durante tempeste o inondazioni). Gli effetti acuti sulla salute dovuti allo stress da esposizione al calore includono esaurimento da calore, eruzioni cutanee (calore pungente), affaticamento da calore, sincope/svenimento di calore e colpi di calore. L'esposizione al calore può anche portare a complicanze di molte malattie croniche, tra cui broncopneumopatia cronica ostruttiva, coronaropatia, diabete mellito, e malattie renali croniche.
- **Gli effetti secondari** sono quelli derivanti da alterazioni degli ecosistemi circostanti, che a loro volta, potrebbero portare a una modifica dei rischi biologici, come lo sviluppo di malattie infettive, immuno-allergiche e tossiche. I cambiamenti climatici, ad esempio, stanno ampliando la gamma di vettori di malattie (come zecche e zanzare) e stanno favorendo lo sviluppo di agenti patogeni al di fuori di aree generalmente riconosciute come contaminate. Inoltre, si dice anche che aumentino la produzione di polline e le stagioni di polline, portando così ad un aumento dei disturbi allergici per i lavoratori e per altri soggetti.
- **Gli effetti terziari** sono quelli derivanti dalle perturbazioni dei sistemi sociali, politici ed economici, che provocano disordini o addirittura violenza.

Vi sono ulteriori impatti sulla salute che non sono necessariamente conseguenza dei cambiamenti climatici, ma che sono strettamente associati ai processi fisici e chimici della nostra economia basata sui combustibili fossili. Questi

⁹ CLG (2006), loc. cit.

¹⁰ FBU (2010), loc. cit.

¹¹ S. Sweeney, J. Treat (2019), Sindacati degli infermieri, Cambiamenti climatici e Salute: Un piano d'azione globale, disponibile alla pagina: <http://unionsforenergydemocracy.org/tued-bulletin-90/>

includono maggiori rischi per la salute derivanti da livelli più alti di inquinamento nell'aria (in molti casi dalla combustione di combustibili fossili) e da una maggiore esposizione alle radiazioni UV causata dalla riduzione dello strato di ozono.

Sebbene sia molto difficile valutare quanti decessi legati al clima si siano già verificati, l'impatto dei cambiamenti climatici sulla salute umana è già visibile in Europa. L'ondata di caldo del 2003, ad esempio, si dice che abbia ucciso 70.000 persone in tutta l'UE, di cui circa 20.000 in Francia. Questa tendenza sembra destinata a continuare in futuro. Secondo il rapporto del 2019 di Lancet Countdown su Salute e cambiamento climatico¹², a meno che il riscaldamento non venga rallentato tempestivamente e non vengano adottate misure adeguate, entro la fine del secolo, circa 350 milioni di europei potrebbero essere esposti ogni anno a condizioni climatiche avverse estreme [rispetto ai 25 milioni dei primi anni del 2000]. In uno scenario di 3°C, il numero di decessi legati alle catastrofi associate ai cambiamenti climatici in Europa sarebbe moltiplicato per 50, passando da 3000 decessi annui tra il 1981 e il 2010 a 152 000 alla fine del secolo.

3.2. Tagli di bilancio e carenza di personale

I 18,6 milioni di operatori sanitari e assistenziali in Europa rappresentano l'8,5% della forza lavoro totale. Il numero di lavoratori in questo settore continua a crescere, con un aumento del 13% registrato tra il 2008 e il 2016. Questa crescita ha portato alla creazione netta di 2,1 milioni di posti di lavoro, che rappresentano l'aumento più importante di tutti i settori economici in questo periodo, con aumento in particolare del numero di medici. Secondo l'analisi del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), questa tendenza dovrebbe continuare, con la creazione di circa 1,8 milioni di nuovi posti di lavoro tra il 2015 e il 2025 (+7,8%).

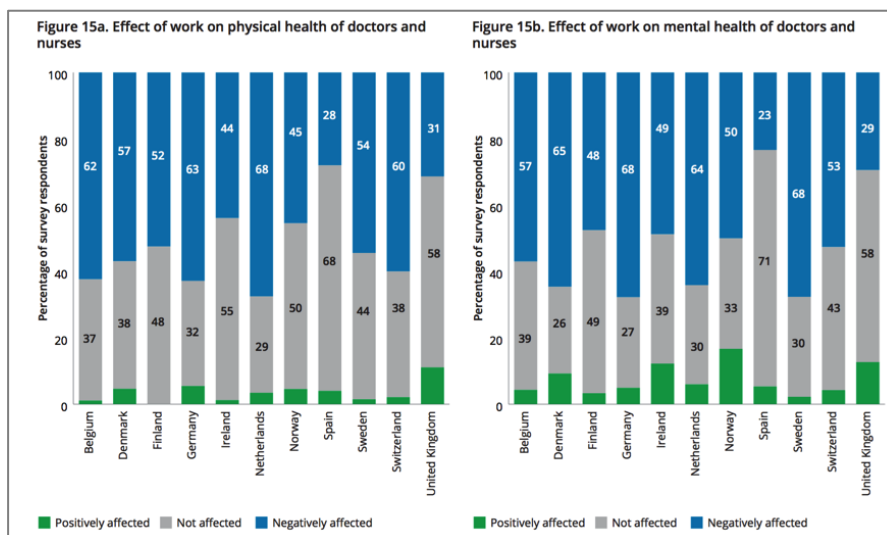
Ciononostante, il settore dell'assistenza sanitaria dell'UE può essere considerato in crisi e viene messo in discussione da diversi punti di vista. In primo luogo, il settore deve confrontarsi non solo con i cambiamenti climatici ma anche con altre tendenze del momento come la **crisi migratoria** e l'aumento dell'aspettativa di vita. L'**invecchiamento della popolazione**, ad esempio, implica la necessità di maggiore assistenza e lo sviluppo di nuovi modelli di assistenza primaria e cure meglio integrate. Ciò rappresenta una sfida seria a causa dell'aumento del numero di pazienti e dei costi associati.

Nel frattempo, i sistemi sanitari dell'UE devono far fronte a **vincoli di bilancio**. Secondo gli ultimi dati disponibili di Eurostat, nel periodo 2011-2016 la spesa sanitaria è leggermente aumentata in quasi tutti gli Stati membri dell'UE¹³. Tale incremento appare tuttavia insufficiente a soddisfare la crescente domanda. I dati ospedalieri disponibili per il periodo 2011 – 2016 mostrano che il numero di letti è diminuito drasticamente, e la durata dei ricoveri si è ridotta in 10 dei 13 paesi dell'UE. I dati dell'Eurostat mostrano anche notevoli differenze tra i paesi dell'UE, con una spesa sanitaria pro capite che va da oltre 4000 euro in paesi come Lussemburgo, Svezia e Danimarca a circa 500 euro in Bulgaria e Romania. In molti Stati membri, inoltre, l'accessibilità è ulteriormente influenzata da una distribuzione geografica disomogenea degli operatori sanitari, con carenze di questi nelle zone rurali, isolate e urbane svantaggiate.

Figura 1 – Percezione di medici e infermieri ospedalieri degli effetti del lavoro sul loro benessere fisico e mentale (fonte: Deloitte)

¹² [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)32596-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32596-6/fulltext)

¹³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Healthcare_expenditure_statistics



Ultimamente, diverse proteste si sono svolte in diversi Stati membri dell'UE per denunciare il livello insufficiente di finanziamenti pubblici, che si traduce in salari bassi, carenza di personale, aumento del carico di lavoro e peggioramento delle condizioni di lavoro. Uno studio di Deloitte del 2017 sullo stato del settore sanitario¹⁴ ha espresso crescente preoccupazione per il carico di lavoro degli infermieri e dei medici nell'UE e per i suoi effetti negativi sulla salute fisica e mentale degli stessi (Si rimanda alla precedente figura 1).

Tutti questi elementi stanno causando **gravi carenze di personale**. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) prevede una carenza di personale sanitario fino a due milioni di unità (ovvero il 15% della forza lavoro) in tutta l'UE entro il 2020. A causa dei bassi livelli salariali e di finanziamenti pubblici insufficienti, diversi paesi dell'Europa orientale, come la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Romania, la Repubblica slovacca, la Croazia, la Bulgaria e l'Ungheria, dovranno affrontare sfide notevoli per mantenere i professionisti della sanità. Con 8,4 infermieri professionisti e 3,6 medici professionisti per 1000 persone, l'UE ha un rapporto infermieri-medici medio di circa 2,5. Ma questo rapporto varia da 1,1 in Bulgaria a 4,6 infermieri per medico in Danimarca e Finlandia. In alcuni paesi, gli infermieri di pratica avanzata ora svolgono alcuni compiti tradizionalmente di competenza dei medici. Infine, ma non per questo cosa meno importante, il settore deve far fronte anche alle carenze di competenze e all'invecchiamento della forza lavoro. La quota di persone di oltre 50 anni che lavorano nel settore è passata dal 27,6% al 34,1% tra il 2008 e il 2016, aumentando ad un ritmo più rapido rispetto a quanto osservato in media in tutti i settori (dal 24,0% al 29,6%)¹⁵.

L'impatto dei cambiamenti climatici sulla salute umana avrà serie ripercussioni anche sui servizi sanitari e medici dell'UE, aggiungendo ulteriore carico di lavoro ad un settore già sotto organico e, in molti Stati membri, sotto finanziato. La salute è comunque un diritto umano universale. I finanziamenti pubblici volti ad assicurare livelli adeguati di forza lavoro (infermieri, medici, amministrazione, servizi di pronto intervento, ecc.), di investimenti e formazione, devono essere garantiti. Questo è l'unico modo per assicurare condizioni di lavoro accettabili.

4. Politiche di adattamento

4.1. Adattamento ai cambiamenti climatici

L'adattamento ai cambiamenti climatici può essere definito come il processo di adeguamento di una società o di un sistema naturale all'evoluzione delle condizioni meteorologiche causate dal riscaldamento globale, con l'obiettivo di ridurre i rischi causati da queste evoluzioni e di sfruttare le loro potenziali opportunità benefiche.

¹⁴ Deloitte (2017), Time to care - Garantire un futuro alla forza lavoro ospedaliera in Europa, disponibile alla pagina: <https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/life-sciences-and-healthcare/articles/time-to-care.html>

¹⁵ https://ec.europa.eu/health/state/companion_report_en

L'obiettivo primario delle misure di adattamento è ovviamente quello di ridurre la vulnerabilità al cambiamento climatico di regioni, settori e popolazioni specifiche.

Queste misure possono ad esempio consistere in investimenti in infrastrutture per la protezione contro le catastrofi naturali (pianificazione urbana e costiera, difese contro l'innalzamento del livello del mare, miglioramento della qualità delle superfici stradali per resistere alle temperature più calde, ecc.), sviluppo di sistemi di gestione dell'efficienza delle risorse (energia, materiali, economia circolare), cambiamenti comportamentali (individui che utilizzano meno acqua, maggiore uso di condizionatori d'aria, agricoltori che piantano colture diverse e più famiglie e imprese che acquistano assicurazioni contro le inondazioni) o rafforzamento dei sistemi di protezione sociale e adozione di misure di prevenzione adeguate (ad esempio, investimenti in attrezzature antincendio, assunzione di personale supplementare, ecc.). Le politiche di adattamento contribuiscono a ridurre i costi associati ai cambiamenti climatici. Secondo la Commissione, ogni euro speso per la protezione dalle inondazioni porterebbe far risparmiare 6 euro di danni.

4.2. Strategia di adattamento dell'UE

Nell'aprile 2013, la Commissione europea ha adottato la strategia dell'UE in materia di adattamento¹⁶¹⁷, che si basa su 3 obiettivi principali: promozione dell'azione degli Stati membri, un processo decisionale basato su migliori informazioni e promozione dell'adattamento in settori chiave vulnerabili. Da allora, 25 Stati membri su 28 avevano adottato NAS all'inizio del 2018¹⁸. Nonostante tutte le sfide future, le strategie di adattamento dell'UE non dicono molto sui rischi che i servizi di emergenza e di soccorso si trovano ad affrontare.

4.3. Il processo di valutazione della strategia di adattamento dell'UE

Nel 2019 la Commissione europea ha effettuato un processo di revisione della sua strategia di adattamento. Secondo la Commissione, la strategia ha raggiunto i suoi obiettivi, e ha registrato progressi in ciascuna delle otto azioni previste. In particolare, si ritiene che la strategia abbia promosso un'azione forte da parte degli Stati membri, abbia spostato l'attenzione politica sulle questioni relative all'adattamento e sul bisogno di prevenzione e preparazione, e abbia accresciuto la consapevolezza in una vasta gamma di Stati membri dell'UE.

Sono state tuttavia identificate alcune lacune. In primo luogo, i progressi nell'adozione delle strategie di adattamento locale sono stati più lenti del previsto. Potrebbe essere necessario ridimensionare le conoscenze in materia di adattamento, in particolare per quanto riguarda gli impatti socioeconomici e le possibili risposte. Per quanto riguarda le infrastrutture, i grandi progetti devono ora essere a prova di clima. Sono in corso ulteriori lavori su prevenzione e norme, ma potrebbero non produrre risultati prima del 2020. Vi è inoltre un certo margine di miglioramento per quanto riguarda attuazione e monitoraggio. Le strategie mancano di indicatori significativi per monitorare gli impatti socioeconomici dell'adattamento e per valutare i costi della prevenzione e della gestione dei rischi legati al cambiamento climatico. Infine, come sottolineato dallo studio EPSU "Servizi pubblici e adattamento ai cambiamenti climatici"¹⁹, le diverse strategie sono contraddistinte da un'"assenza di finanziamenti pubblici stabili e sistematici, sia a livello nazionale che comunale. Alcuni dei settori o sotto settori cui è stata data priorità nelle strategie nazionali di adattamento sono pubblici, come quello delle infrastrutture costiere, della gestione dei rischi di inondazioni e delle infrastrutture pubbliche in generale. Tuttavia, nella stragrande maggioranza dei casi, questo aspetto non è affrontato in modo specifico e non sono definiti accordi finanziari speciali. Nel 2014, il riesame della strategia di adattamento BASE²⁰ ha mostrato che solo 3 strategie nazionali di adattamento hanno specificamente

¹⁶ <https://climate-adapt.eea.europa.eu/eu-adaptation-policy/strategy>

¹⁷ Nel 2018 è stato lanciato un processo di revisione in quanto l'adattamento è ora più urgente di quanto previsto nella strategia di adattamento dell'UE 2013.

¹⁸ Negli altri tre Stati membri (Lettonia, Bulgaria e Croazia) le strategie sono in fase di sviluppo ma non sono ancora state adottate.

¹⁹ <https://www.epsu.org/article/epsu-feature-adaptation-climate-change>

²⁰ <https://www.ecologic.eu/10882>

affrontato il problema dei servizi di emergenza (Si veda la seguente figura 2). I servizi pubblici devono essere rafforzati in linea con le crescenti sfide di adattamento. A questo scopo serve assumere nuovo personale e dotare i lavoratori del settore pubblico, come infermieri, medici, vigili del fuoco e altri operatori addetti alle emergenze, delle competenze necessarie a garantire la preparazione necessaria ad affrontare l'aumento dei rischi climatici”.

Figura 1 – Settori individuati come vulnerabili nelle strategie nazionali di adattamento selezionate (2014)

Vulnerable sector	DE	DK	ES	FI	FR	LV	NL	PT	SE	UK
Agriculture	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Biodiversity	•	•	••	•	••	•	•	•	•	•
Energy	•	•	•	•	•	••	•	•	•	•
Finance	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Forests	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Health	•	•	•	•	••	•	•	•	•	•
Water management	•	•	••	•	••	•	••	•	•	•
Construction	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Fisheries	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Coastal areas	•	•	••	•	•	•	••	•	•	•
Tourism	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Land use	•	•	•	•	•	•	••	•	•	•
Transport	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Communication infra-structure	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Industry	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Emergency services	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mountains	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Source: BASE 2014, PEER (2009). Note: • sector is dealt with; •• identified as a key sector in the national strategy

4.4. Esempio di misure di adattamento relative ai servizi di emergenza - RescEU

Nel dicembre 2018 è entrata in vigore la proposta della Commissione europea di rafforzare la risposta collettiva dell'UE alle catastrofi naturali, nota come RescEU. Il Meccanismo Europeo di Protezione Civile potenziato istituisce una nuova riserva europea di capacità (la cosiddetta riserva RescEU), comprendente aerei antincendio ed elicotteri, rafforzando nel contempo le misure di prevenzione e preparazione alle catastrofi. In futuro RescEU potrà anche essere attivata per rispondere alle emergenze mediche, chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari. Per garantire che l'Europa sia preparata per la stagione degli incendi boschivi di quest'anno, la nuova legislazione prevede una fase di transizione durante la quale gli Stati partecipanti possono ottenere finanziamenti in cambio della messa a disposizione dell'UE, dei propri mezzi antincendio. Il testo si basa su due assi: (1) rafforzamento delle capacità di reazione europee, (2) maggiore prevenzione e preparazione alle catastrofi. L'incidenza della proposta sul bilancio è stimata a 280 milioni di euro per il resto del periodo finanziario pluriennale, fino al 2020, che si aggiungeranno ai 368,4 milioni di euro, già inclusi nel quadro finanziario pluriennale nell'ambito del meccanismo europeo di protezione civile.

5. Conclusione

Si prevede che le conseguenze dei cambiamenti climatici sui servizi di emergenza e di soccorso saranno enormi. La moltiplicazione di eventi meteorologici estremi, come incendi, inondazioni costiere e fluviali, siccità, ondate di calore, tempeste, produrrà un ulteriore carico di lavoro per i vigili del fuoco, con ripercussioni sulle condizioni di lavoro e sulla sicurezza sul lavoro. Questi eventi, insieme a tutti gli altri impatti del cambiamento climatico sulla salute umana, metteranno inoltre sotto forte pressione i settori sanitario e medico che già si trovano a dover gestire gravi carenze di personale e vincoli di bilancio. Intanto, le politiche nazionali di adattamento sono spesso carenti di misure concrete. Nella stragrande maggioranza dei casi, nei documenti di queste strategie non viene menzionata

la fattibilità finanziaria, in un contesto di stretta alle finanze pubbliche e austerità. Ciò solleva la questione: come si possono mettere in pratica gli obiettivi dichiarati in un momento di massicci tagli di bilancio? Non viene menzionato il ruolo cruciale del settore pubblico nell'adattamento e le sfide che i servizi pubblici devono affrontare non vengono trattate in modo specifico. Per quanto riguarda i servizi di emergenza e di soccorso, solo poche strategie nazionali di adattamento trattano specificamente i servizi di emergenza e di soccorso (Danimarca, Germania, Lettonia, per esempio). In questo contesto, è necessaria un'azione sindacale per garantire livelli adeguati di finanziamenti, assunzioni, investimenti e formazione. Le misure di adattamento dovrebbero essere adottate con la partecipazione dei sindacati all'elaborazione, all'attuazione e al monitoraggio delle politiche di adattamento climatico.