


# **Come sta cambiando il contesto normativo a livello internazionale, europeo e nazionale**

Avv. Natalia Bagnato – Partner Studio Legale Ontier

15 aprile 2026



**+ 1,55°C** 

Il 2024 è stato l'anno più caldo mai registrato.

**Marzo 2026** è stato il quarto mese di marzo più caldo mai registrato a livello globale (+1,48°C).

(Copernicus Climate Change Service, State of Global Climate 2024; Surface air temperature for March 2026)

**\$2,3 trilioni** 

Costo annuale dei disastri naturali

(UN Office for Disaster Risk Reduction, Global Assessment Report 2025)

**+ 5,9%** 

Eventi estremi nel 2025 rispetto al 2024 (Italia)

(Osservatorio Città Clima di Legambiente, Bilancio 2025)

L'adattamento al  
centro delle agende  
politiche globali,  
europee e nazionali



# Il Dualismo regolatorio tra Mitigazione e Adattamento

## Mitigazione

- analisi dei fattori causali del cambiamento climatico;
- **politiche di mitigazione** per ridurre la pressione dei gas serra sull'ambiente nel tentativo di fermare i cambiamenti o avvicinarsi alle condizioni di partenza, riducendo i gas serra e accrescendo la capacità di assorbimento degli ecosistemi vegetali;
- storicamente prioritaria a livello regolatorio.

## Adattamento

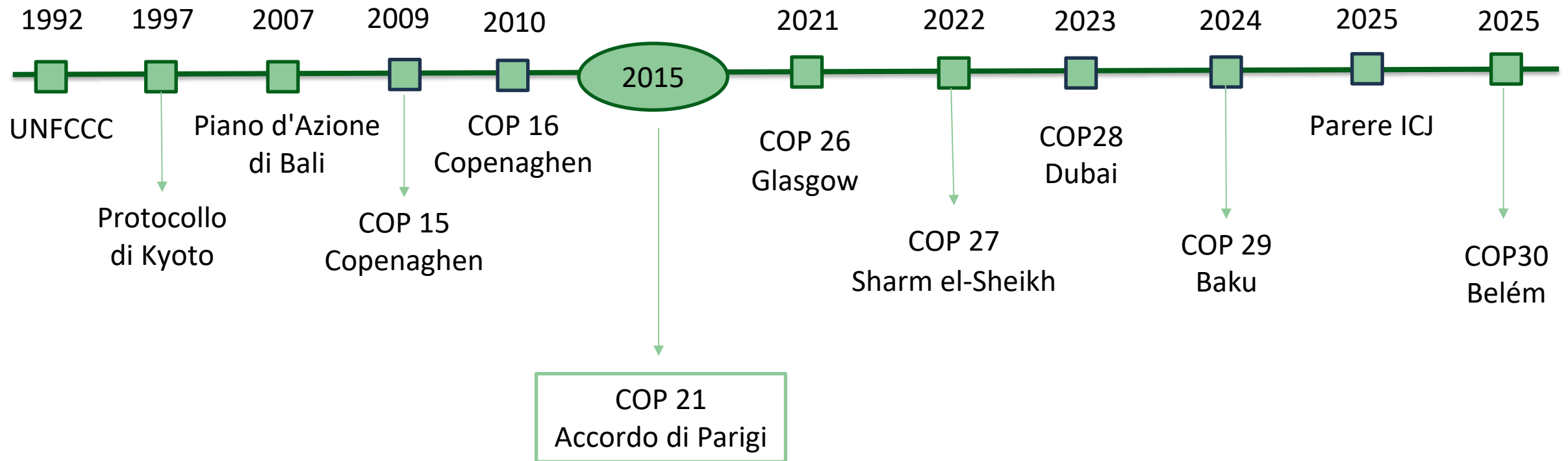
- analisi delle conseguenze del cambiamento climatico;
- **politiche di adattamento** per stabilire l'insieme di misure volte a ridurre i rischi connessi alle conseguenze del cambiamento climatico;
- l'adattamento è stato storicamente considerato un obbligo secondario, riguardante solo soluzioni tecnologiche e infrastrutturali di protezione dagli eventi climatici estremi.

→ Nuovo focus “necessario” a livello politico e regolatorio su adattamento

An aerial photograph of a forest, split vertically. The left side shows a dense stand of evergreen trees with a blueish-green hue, possibly due to snow or frost. The right side shows a mixed forest with a variety of tree colors, including greens, yellows, and oranges, suggesting autumn. A white horizontal bar with a thin black border is centered across the image, containing the text 'Il quadro internazionale' in a bold, green, sans-serif font.

# Il quadro internazionale

# Quadro internazionale



# L'evoluzione dell'adattamento nel quadro internazionale

## Accordo di Parigi

L'**adattamento** ha acquisito una rilevanza autonoma con l'adozione dell'Accordo di Parigi, che all'**articolo 7** ha definito l'**adattamento come obiettivo globale**, separato rispetto alla mitigazione, composto da tre principi:

1. aumentare la capacità adattativa ai cambiamenti climatici;
2. rafforzare la resilienza delle comunità e degli ecosistemi;
3. ridurre la vulnerabilità climatica e sostenere lo sviluppo sostenibile.

**L'adattamento viene equiparato alla mitigazione e ottiene una disciplina di dettaglio specifica.**

Lo sviluppo normativo del concetto di adattamento è rimasto compito delle **COP**, che definiscono gli indicatori e gli strumenti di attuazione dei principi (es: COP Belem 2025).

# L'evoluzione dell'adattamento nel quadro internazionale

## COP 30: Il Pacchetto di Belém (2025)

L'adozione del Pacchetto di Belém alla COP30 nel novembre 2025 rappresenta il progresso più significativo nella *governance* multilaterale dell'adattamento dall'Accordo di Parigi del 2015. Composto da 29 decisioni basate sul consenso, **il pacchetto rende operativo l'Obiettivo Globale sull'Adattamento (GGA)** stabilendo il primo quadro strutturato e sistemico per monitorare i progressi attraverso gli **Indicatori di Adattamento di Belém**. Questo sviluppo colma una lacuna decennale nella politica climatica, in cui l'adattamento, a differenza della mitigazione, mancava di metriche standardizzate per la responsabilità.

La rilevanza degli Indicatori di Adattamento di Belém risiede nella loro capacità di trasformare i concetti astratti dell'articolo 7 dell'Accordo di Parigi - migliorare la capacità di adattamento e ridurre la vulnerabilità - in **risultati nazionali misurabili**. La decisione CMA 7 adotta **59 indicatori volontari e non prescrittivi su sette obiettivi tematici e quattro dimensioni**. Questi indicatori cambiano la natura della rendicontazione sul clima fornendo una “sintesi di facile lettura” e un quadro tecnico che consente ai paesi di allineare i loro **piani nazionali di adattamento (NAP)** ai parametri di riferimento globali.

La **decisione Mutirão**, adottata durante la COP 30 ha lanciato l'**iniziativa FINI (Fostering Investible National Implementation)** per risolvere il problema della “bancabilità” dei progetti di adattamento. Riunendo banche di sviluppo, assicuratori e investitori privati, mira a sbloccare una *pipeline* di progetti di adattamento del valore di 1.000 miliardi di dollari entro tre anni, con un'attenzione particolare alla mobilitazione del 20% di questo capitale dal settore privato.

# L'evoluzione dell'adattamento nel quadro internazionale

Il **Pacchetto di Belém** è stato accusato di essere "**legalmente timido**" e "**politicamente sbilanciato**":

- definisce obiettivi ambiziosi ma privi di meccanismi di sanzione o di scadenze intermedie vincolanti;
- protegge eccessivamente gli investimenti privati esistenti, dando priorità alla stabilità dei mercati finanziari rispetto alla protezione degli ecosistemi.



In reazione ai percepiti «fallimenti» del Pacchetto di Belém, i governi di Colombia e Paesi Bassi hanno promosso una **Conferenza a Santa Marta** (circa 100 governi e oltre 2600 attori sociali), che si svolgerà tra il 24 e il 29 aprile 2026.

Pur essendo dedicata alla **transizione oltre i combustibili fossili**, la Conferenza rappresenta ugualmente un passaggio politico rilevante per la *governance* del clima.

L'Agenda della Conferenza include le tematiche dell'adattamento e in particolare principi statuiti dalla Corte di Giustizia Internazionale nel Parere consultivo sugli obblighi degli Stati in materia di adattamento climatico.

# Parere consultivo CIJG sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico

**L'Assemblea Generale dell'ONU** ha adottato la **Risoluzione 77/276**, su iniziativa promossa dallo Stato insulare di Vanuatu, chiedendo un parere consultivo alla Corte Internazionale di Giustizia (CIJG).

L'iniziativa è nata da un gruppo di studenti di giurisprudenza delle isole Figi (i *Pacific Islands Students Fighting Climate Change*), che hanno sollecitato con successo il governo di Vanuatu a portare il tema del clima di fronte alle organizzazioni internazionali. Per gli Stati insulari, il cambiamento climatico e l'innalzamento dei livelli dei mari è infatti una questione di sopravvivenza delle popolazioni.

L'Assemblea Generale ONU ha sottoposto alla CIJG i seguenti **quesiti**:

- *Quali sono gli obblighi degli Stati, secondo il diritto internazionale, per garantire la protezione del clima e dell'ambiente dalle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra, nei confronti degli Stati stessi e delle generazioni presenti e future?*
- *Quali sono le conseguenze legali, considerando tali obblighi, per gli Stati che causano danni significativi al clima e all'ambiente verso:*
  1. *altri Stati, in particolar modo gli Stati insulari in via di sviluppo;*
  2. *le persone appartenenti alle generazioni presenti e future, colpite dalle conseguenze del cambiamento climatico.*

# Parere consultivo CIJG sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico

## Corte internazionale di giustizia (luglio 2025)

Nel chiarire gli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico, la CIJG riconosce:

- l'adattamento come **obbligo autonomo rispetto alla mitigazione e vincolante**;
- il **dovere di diligenza degli Stati** nell'adottare tutte le misure necessarie in termini di adattamento per prevenire danni significativi;
- l'**adattamento inadeguato** come un «atto illecito a livello internazionale» e una violazione dei diritti umani;
- il **principio delle responsabilità comuni ma differenziate**: obbligo di assistenza finanziaria tra gli Stati e trasferimento tecnologico per supportare l'adattamento.

Il parere rappresenta il risultato di una **partecipazione senza precedenti** da parte di Stati e organizzazioni internazionali durante la discussione ed è stato adottato all'**unanimità** dai giudici della CIJG.



An aerial photograph of a forest, split vertically. The left side shows a dense stand of evergreen trees with a bluish-green hue. The right side shows a mixed forest with a variety of tree colors, including greens, yellows, and oranges. A white horizontal bar with a slight drop shadow is centered across the image, containing the text 'Il quadro europeo' in a green, sans-serif font.

# Il quadro europeo

# Unione Europea



White Paper  
sull'adattamento

**2009**

Green Deal

**2019**

Strategia dell'UE per  
l'adattamento

**2021**

Emendamento alla  
legge europea sul clima

**2025**

**2013**

Strategia di  
adattamento UE

**2021**

Normativa Europea  
sul Clima

**2025**

Bussola europea per  
la competitività

**2026**

Quadro integrato per  
la resilienza climatica

# Unione Europea

In Europa, l'azione climatica è basata sull'art. 11 TFUE e gli artt. 191-194 TFUE.

- Gli obblighi stabiliti dalle strategie europee precedenti erano prevalentemente di natura procedimentale e non vincolanti. Oggi, la tendenza normativa è di sancire obblighi più stringenti a carico degli Stati, considerando **l'adattamento come un obbligo giuridicamente vincolante**.
- Un esempio è il **Regolamento europeo 1119/2021 sul clima**. Il Regolamento sancisce un vero dovere di adattamento, introducendo l'obbligo di assicurare il costante progresso nel miglioramento delle capacità di adeguamento, rafforzare la resilienza e la riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici. Gli Stati Membri sono chiamati ad adottare politiche di adattamento coerenti, che comportino benefici collaterali per le politiche settoriali. Inoltre, devono rafforzare le strategie nazionali in linea con gli aggiornamenti europei e basandosi sulle più aggiornate evidenze scientifiche.
- Negli **orientamenti politici 2024-29**, la Commissione europea ha annunciato il **Piano Europeo di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (ECAP)** per aggiornare la strategia europea entro la seconda metà del 2026.



# Unione Europea



## Piano Europeo di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (ECAP)

Gli orientamenti politici per la Commissione europea 2024-2029 delineano l'istituzione di un **Piano Europeo di Adattamento ai Cambiamenti climatici (ECAP)** volto a migliorare la preparazione e le capacità di pianificazione degli Stati membri, garantendo nel contempo valutazioni dei rischi periodiche basate su dati scientifici.

L'ECAP mira a istituire:

- (i) un **approccio globale, multirischio e esteso a tutta la società per la gestione dei rischi climatici;**
- (ii) a salvaguardare la **produttività, la sicurezza e la prosperità** dell'Europa e a rafforzarne la **competitività**.

Il piano valuterà gli **impatti e i rischi climatici** in settori quali le infrastrutture, l'energia, l'acqua, l'alimentazione e il suolo sia nelle zone urbane che in quelle rurali ed esplorerà **incentivi per soluzioni basate sulla natura**. Inoltre, la Commissione mira ad amplificare il **finanziamento della resilienza** e a mobilitare strategicamente le risorse pubbliche per sfruttare appieno gli investimenti del settore privato nella resilienza. L'ECAP opererà in collaborazione con altre iniziative della Commissione, tra cui la strategia per la resilienza idrica, la bussola per la competitività e la strategia dell'Unione europea in materia di preparazione.

La Commissione europea prevede di adottare il pacchetto politico ECAP nella **seconda metà del 2026**.

An aerial photograph of a forest, split vertically. The left side shows a dense stand of evergreen trees with a bluish-green hue. The right side shows a mixed forest with a variety of tree colors, including greens, yellows, and oranges. A white horizontal bar with a slight drop shadow is centered across the image, containing the text 'Il quadro italiano' in a green, sans-serif font.

# Il quadro italiano

# L'adattamento nel quadro italiano

PNACC (D.M. Ambiente n. 434 del 21 dicembre 2023)

Il **Piano Nazionale di Adattamento** ai Cambiamenti Climatici è il documento cardine.

Attraverso il nuovo **Osservatorio Nazionale** (2025), il Ministero coordina oltre 350 azioni prioritarie. Fino al 15 maggio 2026 è possibile presentare manifestazioni di interesse per la partecipazione al Forum.

Tuttavia, il sistema richiede un urgente allineamento con i nuovi indicatori globali (BTR) e l'individuazione di fonti di finanziamento strutturali, superando la frammentazione degli interventi.

Legge di Bilancio 2024

Introduce l'obbligo per le imprese con sede in Italia di stipulare contratti assicurativi a copertura dei danni causati da disastri naturali.

## Stato (MASE & ISPRA)

- Livello di indirizzo
- Definisce la politica nazionale, gestisce il PNACC, fornisce supporto tecnico-scientifico, sviluppa indicatori e mantiene la piattaforma nazionale

## Regioni

- Livello strategico-finanziario
- Redigono le Strategie Regionali (SRACC), gestiscono i fondi per la difesa del suolo, le risorse idriche e coordinano i piani paesaggistici

## Comuni

- Livello operativo (front-line)
- Modificano i Piani Regolatori, implementano infrastrutture verdi, gestiscono le isole di calore e affrontano le emergenze, spesso senza adeguate coperture finanziarie.

An aerial photograph of a forest, split vertically into two distinct color schemes. The left side features a dense forest of evergreen trees, rendered in shades of blue and white, with a dark path or stream cutting through them. The right side shows a deciduous forest with trees in various shades of green and yellow, also with a path or stream. A white horizontal bar with a green border is centered across the image, containing the text 'Trend di sviluppo' in a bold, green, sans-serif font.

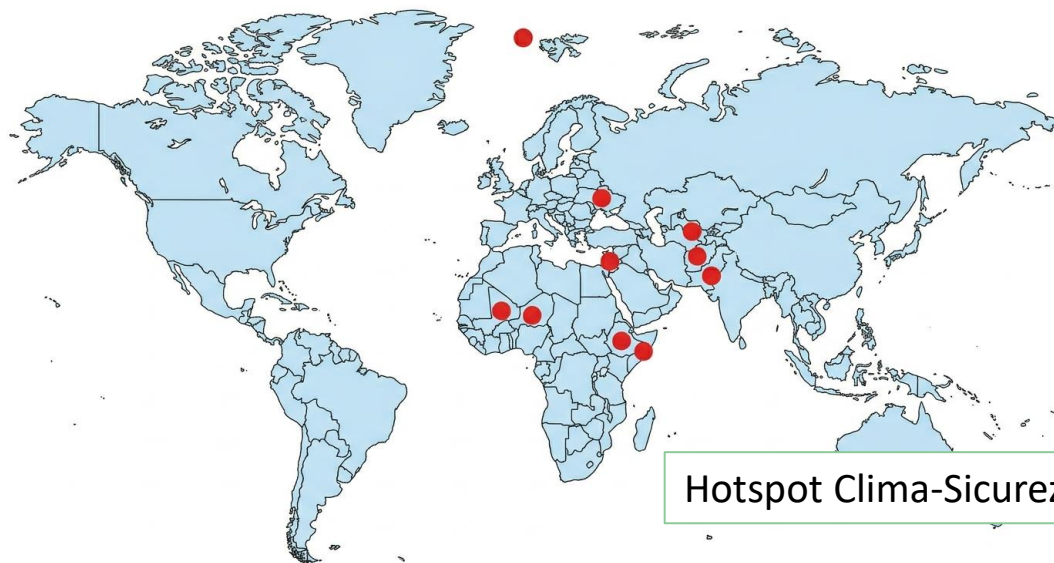
# Trend di sviluppo

# Adattamento climatico e conflitti armati

Il cambiamento climatico agisce come un «*threat multiplier*», aggravando tensioni sociali e politiche preesistenti e innescando conflitti in aree fragili.

L'adattamento è oggi un **imperativo alla sicurezza**:

- La **NATO** e l'**UE** stanno integrando la "prontezza climatica" nelle dottrine militari per proteggere infrastrutture critiche (es. basi a rischio innalzamento mari).
- Investimenti in agricoltura resiliente e gestione idrica transfrontaliera (es. nel Sahel) riducono il reclutamento terroristico e l'instabilità migratoria.



Hotspot Clima-Sicurezza 2025-2026

# Clima come elemento nei rating sovrani

Le anomalie termiche e le condizioni di siccità hanno una relazione negativa significativa con i rating sovrani. La stabilità macroeconomica dipende ora anche dalla **capacità di gestire i rischi fisici**.

Le nazioni che ignorano l'imperativo dell'adattamento rischiano di affrontare costi del debito più elevati. Per i paesi del G20, l'assenza di politiche di adattamento potrebbe comportare declassamenti che renderanno il debito pubblico insostenibile.

**Fonti:** UNEP *Adaptation Gap Report 2025*, Climate Adaptation Finance Index 2025, IMF Policy Paper *The Adaptation Imperative: Climate Change and Sovereign Credit Risk* (Febbraio 2026)

## Necessaria governance transfrontaliera

Il rischio climatico non può essere gestito in isolamento. Senza una cooperazione rafforzata, le misure di adattamento nazionali rischiano di trasformarsi in "**maladattamento**" transfrontaliero, alimentando nuovi conflitti.

L'inadeguatezza delle misure di adattamento di un paese redistribuisce il rischio ai vicini (**rischio climatico transfrontaliero**)

➤ Esempio: gestione delle risorse idriche.

**Fonti:** AWB, *The Global Transboundary Climate Risk Report 2023*, World Economic Forum, *Global Risks Report 2026*, The Chancery Lane Project

# Il ruolo dei «paesi in via di sviluppo»

La possibilità di misurare gli sforzi di adattamento mediante **dati standardizzati (Belém)** e l'evoluzione del quadro internazionale, con cristallizzazione del **principio delle responsabilità comuni ma differenziate** anche in materia di adattamento (Parere consultivo CIG), offrono ai paesi vulnerabili strumenti senza precedenti per esigere responsabilità e finanziamenti da parte dei paesi sviluppati.

## Divario finanziario allarmante

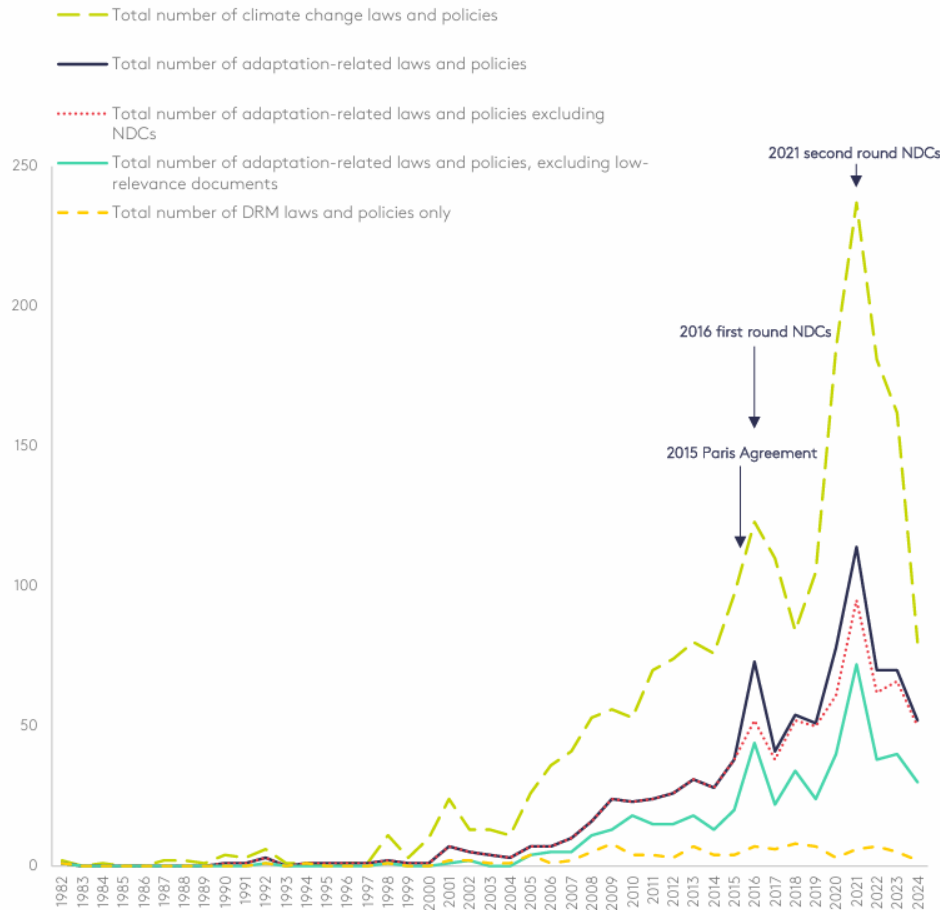
Il fabbisogno finanziario per l'adattamento nei paesi in via di sviluppo è stimato tra i 310 e i 365 miliardi di dollari annui entro il 2035. Tuttavia, i flussi di finanza pubblica internazionale sono effettivamente diminuiti, passando da 28 miliardi di dollari nel 2022 a 26 miliardi nel 2023. Questa discrepanza significa che le **necessità correnti sono da 12 a 14 volte superiori ai flussi finanziari effettivi**.

Paesi come Afghanistan, Ciad, Sud Sudan e Yemen, che presentano i rischi climatici più elevati, sono anche i più gravemente sottofinanziati.

- Tensioni geopolitiche e rischi sbilanciati in caso di mancato supporto da parte dei paesi sviluppati (es. uscita degli USA dall'Accordo di Parigi).

# L'Adattamento al centro del dibattito politico locale

Nell'attuale assetto internazionale l'adattamento è destinato ad evolvere in quanto questione politica. Per quanto manchino ulteriori strumenti normativi internazionali successivi all'Accordo di Parigi, si registra comunque un **trend di crescita delle leggi e politiche locali sull'adattamento**.



*Il settantacinque per cento di tutte le leggi e politiche di adattamento sono state introdotte dal 2015, anno in cui è stato adottato l'Accordo di Parigi e la prima volta che l'adattamento è stato posto sullo stesso piano della mitigazione a livello internazionale. Quasi la metà (46%) di tutte le leggi e politiche relative all'adattamento sono state introdotte dal 2020. Sebbene il numero di leggi e politiche introdotte non sia necessariamente un indicatore di un'azione climatica efficace, questa crescita indica un aumento significativo dell'attenzione dei responsabili politici verso l'adattamento, la gestione del rischio di catastrofi e la resilienza».*

La ricerca si è basata sull'analisi di 35 paesi, tra cui l'Italia, la Cina, l'India, gli Stati Uniti e gli UK. La fonte principale utilizzata è il *Climate Change Laws of the World Database*.

# Quale fabbisogno per l'adattamento in Italia?

Le future prospettive di sviluppo si concentrano quindi sul livello locale. L'auspicabile evoluzione del quadro normativo sull'adattamento passa per l'adeguamento ai cambiamenti di oggi, con attenzione alla soddisfazione del **fabbisogno di investimenti**.

Il fabbisogno annuale di investimenti per l'adattamento climatico in Italia è stimato a circa **10,1 miliardi di euro**.

In termini cumulativi, il valore attuale netto (NPV) è pari a **177,5 miliardi di euro**. Il NPV serve a esprimere lo sforzo finanziario complessivo richiesto su un lungo orizzonte temporale (dal 2026 al 2050) in un'unica cifra.

Queste cifre collocano l'Italia tra gli Stati membri con il **fabbisogno assoluto più elevato**, insieme a Francia e Germania, riflettendo la dimensione dell'economia e l'esposizione specifica ai rischi climatici.

Questi costi rappresentano circa lo **0,40% del PIL italiano** (in termini di NPV fino al 2050).

(Commissione Europea, Directorate-General for Climate Action, *Assessment of EU and Member States Adaptation Investment Needs*, Final Report, gennaio 2026)



ontier

**FTI** INNOVATIVE LAWYERS  
EUROPE 2023 WINNER

The  
**LEGAL**  
**500**

**Chambers**  
AND PARTNERS

 LEADERS LEAGUE