

VERSO LA COP31, LE SFIDE DELLA FINANZA CLIMATICA E DELL'ADATTAMENTO

La COP31 di Antalya (9-20 novembre 2026) si colloca in un contesto internazionale profondamente cambiato rispetto a quello dell'Accordo di Parigi. Le crescenti tensioni geopolitiche, le difficoltà economiche e le nuove priorità dei Governi stanno incidendo sulla percezione del cambiamento climatico e sull'attuazione degli impegni assunti. In questo scenario, accanto alla mitigazione e alla decarbonizzazione, emerge la necessità di attribuire maggiore centralità all'adattamento, rafforzando gli investimenti nelle infrastrutture territoriali e nella resilienza. Il presente Mini Book, riprendendo le riflessioni di Renato Drusiani e Adolfo Spaziani, nel contributo "Antalya, priorità COP31: finanziamenti e adattamento", analizza come la COP31 possa rappresentare un'importante occasione per riequilibrare le politiche climatiche, orientandole maggiormente verso la realizzazione concreta degli interventi.

In prossimità della COP31 di Antalya, il dibattito pubblico sulle politiche climatiche appare meno intenso rispetto al passato, mentre crescono le priorità economiche e geopolitiche. L'Accordo di Parigi del 2015 aveva delineato una strategia di contrasto al cambiamento climatico incentrata sulla decarbonizzazione delle economie e sulla transizione verso tecnologie a minori emissioni. Individuata nei gas serra, e in particolare nella CO₂ prodotta dalle attività economiche, la principale causa dell'aumento delle temperature, rimaneva aperta la questione della ripartizione degli oneri della transizione. La responsabilità principale venne attribuita ai Paesi industrializzati, storicamente caratterizzati dalle maggiori emissioni e chiamati a sostenere finanziariamente la transizione energetica dei Paesi in via di sviluppo (PVS). Tale impostazione si fonda sulla Convenzione ONU sul clima (UNFCCC) di Rio del 1992, che distingue tra Paesi industrializzati (Annex I) e Paesi in via di sviluppo (non-Annex I), secondo il principio delle "responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità". In base a tale principio, tutti i Paesi sono chiamati a contribuire, ma quelli con maggiori responsabilità storiche nelle emissioni e maggiori risorse economiche e tecnologiche devono assumere impegni più consistenti. Da allora, tuttavia, gli equilibri economici ed emissivi internazionali sono profondamente cambiati. Nel 1990 le emissioni della Cina erano inferiori a un quarto di quelle complessive dei Paesi in via di sviluppo, mentre nel 2023 la Cina rappresentava da sola circa il 34% della CO₂ globale. Nonostante il cambiamento degli equilibri emissivi, la classificazione dei Paesi non è stata rivista e continua a determinare obblighi finanziari e impegni di riduzione differenziati, nonché l'accesso dei PVS al sostegno tecnologico e finanziario. La revisione richiede tuttavia il consenso tra le Parti. Alla COP29 di Baku, Stati Uniti e Unione europea hanno sollecitato maggiori responsabilità per le economie in forte crescita e con elevate emissioni, senza ottenere una modifica della classificazione. La decisione finale ha invece incoraggiato contributi volontari dei Paesi in via di sviluppo. Permane così un sistema fondato sugli equilibri del 1992, la cui revisione richiederebbe un nuovo accordo sui principi della cooperazione climatica internazionale.

La finanza climatica internazionale

In questo contesto, gli impegni finanziari internazionali si articolano in tre principali ambiti di intervento: la finanza climatica per la mitigazione nei Paesi in via di sviluppo (PVS), l'adattamento climatico e il *Loss and Damage*, relativo alle perdite e ai danni che non possono essere evitati attraverso le sole misure di adattamento. Il riferimento iniziale è l'impegno assunto nel 2009, successivamente confermato a Parigi e Glasgow, con il quale i Paesi sviluppati si proponevano di mobilitare 100 miliardi di dollari annui entro il 2020 a favore dei PVS per interventi di mitigazione e adattamento.

L'obiettivo è stato raggiunto soltanto nel 2022, con circa 115,9 miliardi di dollari, due anni dopo la scadenza prevista. Le risorse mobilitate hanno raggiunto 132,8 miliardi di dollari nel 2023, con un valore di 136,7 miliardi indicato per il 2024. In occasione della COP29 di Baku, l'impegno finanziario è stato rivisto al rialzo, pur rimanendo distante dai fabbisogni effettivi e dalle richieste dei Paesi maggiormente vulnerabili. I nuovi traguardi prevedono almeno 300 miliardi di dollari annui entro il 2035 e una mobilitazione complessiva di 1.300 miliardi di dollari annui, provenienti da fonti pubbliche e private. In questo quadro, l'Italia ha assunto un ruolo significativo negli impegni finanziari internazionali, sebbene sul fronte dell'adattamento climatico il passaggio dagli impegni alla realizzazione degli interventi rimanga ancora limitato. Tra gli strumenti adottati figura il Fondo Italiano per il Clima (FIC), istituito con la legge di bilancio 2022 e gestito da CDP, con una dotazione portata a circa 4,4 miliardi di euro. Il Fondo sostiene progetti di mitigazione e adattamento nei Paesi beneficiari, con particolare attenzione all'Africa, e costituisce il principale canale finanziario del Piano Mattei (D.L. 161/2023, convertito con Legge 11/2024). Agli interventi a fondo perduto si affiancano inoltre strumenti che prevedono il coinvolgimento di capitali privati. A questo si aggiunge il contributo italiano al *Loss and Damage*, annunciato durante la COP28 di Dubai e pari a 100 milioni di euro, che colloca l'Italia tra i principali contributori europei, come riconosciuto dall'OCSE nella Peer Review 2026. Nel complesso, il ruolo del nostro Paese risulta positivo sul piano degli impegni finanziari, in un contesto internazionale che rimane tuttavia largamente inadeguato rispetto ai fabbisogni.

La percezione del cambiamento climatico

Alla COP28 di Dubai era emersa la prospettiva di accelerare l'uscita dai combustibili fossili, ma la definizione di un piano attuativo non ha trovato spazio nelle decisioni finali della COP30 di Belém. Nel frattempo, conflitti, tensioni commerciali e mutamenti politici hanno modificato il contesto internazionale rispetto al 2015.

Le tensioni internazionali hanno favorito il *greenhushing*, ossia la riduzione della comunicazione climatica da parte di imprese, istituzioni e media, anche quando continuano a occuparsi del tema, per evitare critiche. Secondo il Media and Climate Change Observatory, tra il 2021 e il 2025 la copertura mediatica è diminuita del 38%. Pur permanendo la preoccupazione per il riscaldamento globale, nuove priorità economiche e la crescente sfiducia nel raggiungimento degli obiettivi di Parigi hanno ridotto l'attenzione dei cittadini verso le COP. L'aumento dei costi energetici e i timori occupazionali influenzano anche le priorità politiche. Nel 2026, la percezione del rischio climatico si inserisce quindi in un quadro più complesso, nel quale assumono crescente importanza la sicurezza energetica e idrica, l'inflazione, il debito pubblico, la competitività industriale e l'accesso alle materie prime critiche. Tra queste priorità emerge l'emergenza idrica, alimentata dalla crescente domanda di acqua, dagli effetti del cambiamento climatico e dalla scarsità delle precipitazioni, che limita il rinnovo delle riserve naturali, dagli invasi alle

falde e ai ghiacciai. Una situazione che, come evidenziato dallo scienziato iraniano Kaveh Madani, potrebbe prefigurare una condizione di vera e propria bancarotta idrica e ambientale. In questo scenario, l'attenzione verso le COP tende progressivamente a ridursi, mentre una parte crescente dell'opinione pubblica percepisce le politiche climatiche internazionali come un sistema prevalentemente normativo e mediatico, che non ha considerato adeguatamente le ricadute economiche e sociali su settori quali industria, agricoltura, trasporti, edilizia e consumi domestici. Il recupero della fiducia richiede quindi un approccio capace di coniugare gli obiettivi di lungo periodo con interventi concreti e immediati, a partire dagli investimenti nelle infrastrutture territoriali e nel rafforzamento della resilienza. In questa prospettiva emerge una differenza fondamentale tra mitigazione e adattamento: mentre la prima produce effetti prevalentemente nel medio-lungo periodo, il secondo può generare benefici più immediati nella protezione dei territori e delle fasce più vulnerabili della popolazione.

Per evitare che la crescente diffidenza comprometta i progressi finora conseguiti, appare pertanto necessario ripensare le modalità di attuazione delle politiche climatiche, rafforzando la verifica degli impegni assunti e la valutazione delle loro ricadute concrete.

La risposta dell'Italia sul piano normativo e istituzionale

L'analisi della risposta italiana al cambiamento climatico richiede di distinguere tra mitigazione, finalizzata alla riduzione delle emissioni, e adattamento, orientato a contenere i danni e la vulnerabilità agli eventi climatici. I due ambiti presentano infatti differenze significative sia nel quadro normativo di riferimento sia nei criteri di misurazione dei risultati.

Sul fronte della mitigazione, l'Italia opera prevalentemente nell'ambito della normativa europea vincolante, senza disporre di una legge organica sul clima (*Climate Law*) paragonabile a quella di altri Stati membri. Il principale riferimento nazionale è rappresentato dal PNIEC 2024. Nel 2023 le emissioni nette italiane risultavano inferiori di circa il 31% rispetto al 1990, a fronte di una riduzione del 38% nell'Unione europea. Escludendo il contributo degli assorbitori naturali, la diminuzione si attestava invece al 27% in Italia e al 36% nell'UE. Il Paese ha quindi registrato progressi nella riduzione delle emissioni, sebbene inferiori alla media europea. Una dinamica analoga caratterizza le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica, per le quali i miglioramenti conseguiti procedono a un ritmo ancora insufficiente rispetto agli obiettivi europei.

Per quanto riguarda l'adattamento, il quadro presenta caratteristiche differenti. Pur in presenza di numerose disposizioni nazionali e regionali, soltanto nel dicembre 2023 è stato approvato il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), con D.M. MASE n. 434 del 21 dicembre 2023. Il Piano definisce il sistema di governance e coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali, individuando priorità, fonti di finanziamento, azioni settoriali e strumenti per rafforzare la resilienza. La sua attuazione risulta tuttavia sostanzialmente ferma, come sottolineato anche dal presidente dell'ASviS, Enrico Giovannini, che ha richiamato i ritardi nella costituzione del Comitato incaricato di verificarne l'avanzamento. Un'ulteriore criticità riguarda la misurazione dei risultati. A differenza della mitigazione, per la quale è possibile utilizzare indicatori come le tonnellate di CO₂ equivalente risparmiate, l'adattamento non dispone di un parametro altrettanto immediato per valutarne l'efficacia. Si tratta infatti di un ambito trasversale, che comprende numerosi strumenti normativi e operativi, dal Testo Unico Ambientale alle disposizioni in materia di risorse idriche, dissesto geologico e biodiversità.

L'Italia dispone quindi di un articolato sistema di norme, politiche e organismi tecnici, tra cui le Autorità di Distretto Idrografico e il Dipartimento della Protezione Civile. Le principali criticità riguardano piuttosto l'insufficienza delle risorse finanziarie e le difficoltà di coordinamento istituzionale, che limitano l'effettiva attuazione degli interventi, con conseguenze anche gravi sulla popolazione, come dimostrano le perdite umane associate alle ondate di calore e alle esondazioni. Tali difficoltà trovano riscontro anche nelle valutazioni della European Environment Agency (EEA), secondo cui, nonostante la diffusione delle politiche di adattamento in tutti i Paesi europei, permangono significative carenze nella loro attuazione e nella valutazione dell'efficacia.

Considerazioni finali

Nonostante il cambiamento degli equilibri internazionali, il contrasto al cambiamento climatico rimane prioritario, mentre emergono crescenti criticità nell'efficacia delle politiche adottate. La prevalenza degli investimenti nella mitigazione non sembra aver prodotto i risultati attesi, lasciando in secondo piano interventi territoriali quali invasi, difese idrauliche, verde urbano, riassetto del territorio e *Nature Based Solutions*. Ciò non implica abbandonare la decarbonizzazione, ma rafforzare l'adattamento, come sostenuto da una parte significativa della comunità scientifica, privilegiando anche interventi capaci di generare benefici indipendentemente dall'evoluzione del cambiamento climatico.

La COP31 potrebbe rappresentare un'occasione per riequilibrare le politiche climatiche, conciliando tutela del clima e benessere collettivo e privilegiando l'*implementation*, ossia la realizzazione concreta degli impegni. La resilienza dovrebbe assumere maggiore centralità, con particolare attenzione a risorse idriche, siccità, incendi, infrastrutture, agricoltura, città, energia e sicurezza delle reti.

In questa direzione si collocano anche le indicazioni della presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, che nel discorso sullo stato dell'Unione del 16 settembre 2026 ha richiamato la necessità di affiancare mitigazione e adattamento, individuando in quest'ultimo un ambito di possibile leadership tecnologica ed economica europea. L'acqua potrebbe assumere un ruolo centrale nel rendere più tangibili gli effetti climatici e l'utilità degli interventi. Un maggiore ricorso a investimenti *no regrets* consentirebbe infine di valorizzare i benefici dell'adattamento anche attraverso una valutazione del rapporto costi-benefici.

Il Mini Book è la pubblicazione mensile della Fondazione Utilitatis che espone temi rilevanti, in particolare per i settori idrici e ambientali.

La Fondazione Utilitatis promuove la cultura e le best practice della gestione dei Servizi Pubblici Locali tramite l'attività di studio e ricerca, e la divulgazione di contenuti giuridici, economici e tecnici.