

GIOVANNA GALEOTA LANZA

## L'EFFETTO DEL RISCHIO PERCEPTO E LA SINDROME NIMBY. ANALISI DEL CONFLITTO "NO-TAP" IN PUGLIA

*Premessa.* – Nella prima metà del 2017, una serie di proteste e scontri avvenuti nella regione del Salento in Puglia hanno attratto l'attenzione dei media. All'origine di tali rimostranze c'è la volontà di contrastare, per diverse ragioni ambientali, paesaggistiche, economiche e sociali, un progetto infrastrutturale dalla portata internazionale. Si tratta del *Trans Adriatic Pipeline* (TAP), che prevede la costruzione di un condotto per il trasporto del gas naturale proveniente dai giacimenti di Shah Deniz in Azerbaigian fino alle coste italiane, per poi essere distribuito in Europa. Al di là delle motivazioni sottostanti la mobilitazione, ciò che emerge come rilevante è il fenomeno connesso al conflitto ambientale, definito in letteratura come sindrome NIMBY.

Lo scopo del paper è quello di analizzare la natura dei conflitti ambientali, come nascono, quali caratteristiche assumano e come potrebbero essere gestiti e contenuti. A tal fine verrà affrontato il tema del rischio, strettamente connesso a quello dei conflitti ambientali, sia riguardo al rischio percepito sia in relazione al rischio statistico probabilistico, chiarendone, altresì, la differenza. Verrà poi presentata una rassegna della letteratura relativa ai fenomeni NIMBY e LULU e, infine, verrà approfondito lo studio del conflitto portato avanti dal movimento dei NO TAP in Puglia.

*I conflitti ambientali come geopolitica del locale.* – Il tema dei conflitti ambientali è stato lungamente dibattuto in letteratura, tuttavia esso resta un argomento indubbiamente attuale.

I conflitti ambientali nascono dalla sovrapposizione di iniziative infrastrutturali ed industriali da parte di amministratori e governi che interferiscono con gli interessi dei cittadini, nel quadro di una conflittualità trasversale tipica delle società moderne. Diversi sono i valori in gioco che le comunità locali tentano di difendere, solo per citarne alcuni si può pensare alla vocazione naturale del territorio (che può essere una vocazione connessa alla posizione geografica-economica del sito, agli indirizzi di politica

territoriale o alle aspettative dei residenti), alla salute, alla sicurezza, all'identità culturale, agli interessi economici e produttivi, al paesaggio, alla qualità della vita, etc.

Molti di questi conflitti sono interpretabili in termini di competizione fra territori, in regime di scarsità di risorse, per l'uso economico di beni e per l'adozione di servizi. Le infrastrutture e le imprese, infatti, nella loro azione quotidiana, consumano i cosiddetti beni comuni (aria, acqua, paesaggio, etc.) senza dar loro uno specifico valore, giacché ciò non interessa le loro contabilità. I cittadini, invece, attribuiscono a tali beni un valore e un'influenza importanti sulle loro condizioni di vita (Amato, 2009). Gli effetti di questa competizione possono manifestarsi attraverso azioni di protesta che, talvolta, culminano con la richiesta e l'ottenimento della non localizzazione dell'infrastruttura o della cessazione delle attività dell'impresa.

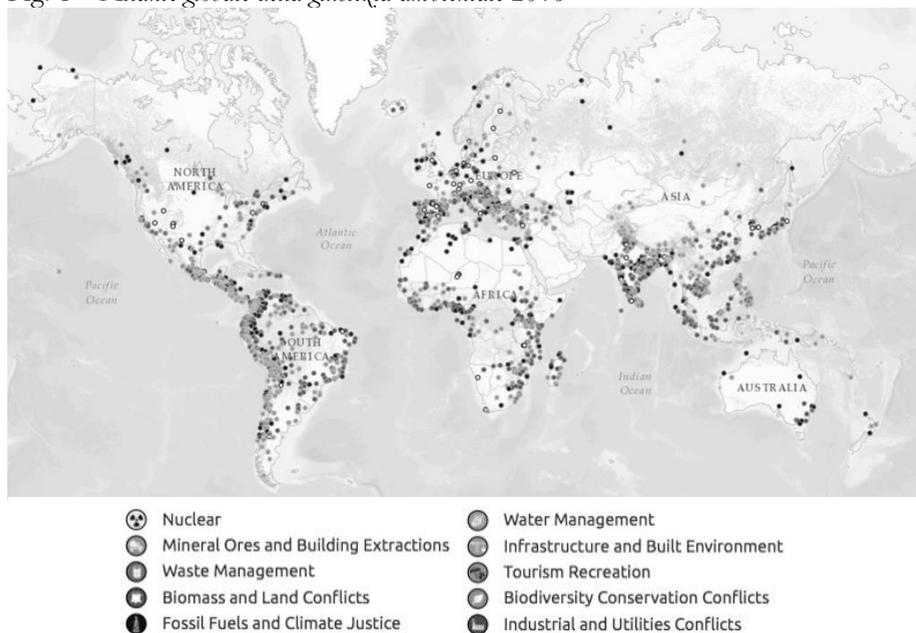
Numerosi sono i conflitti ambientali esistenti, sia in Italia sia nel mondo intero, che vedono coinvolte le comunità locali impegnate a contestare l'azione di soggetti pubblici e privati che premono per la realizzazione di impianti e infrastrutture o che continuano a portare avanti attività considerate a rischio dalle comunità stesse. Ciò è evidente osservando l'Atlante globale della giustizia ambientale del 2016, elaborato nell'ambito del progetto europeo di ricerca EJOLT<sup>1</sup>, che registra al momento 2133 casi di conflitti ambientali ubicati in tutto il mondo (fig. 1).

La sfera delle politiche per l'ambiente e il territorio, infatti, appare caratterizzata da un notevole incremento delle proteste che nascono dal basso, dai cittadini che chiedono di esercitare il diritto a partecipare alle scelte che riguardano il territorio che abitano. Queste proteste spesso danno vita a vere e proprie mobilitazioni in cui sono coinvolti gruppi organizzati di persone che dimostrano di possedere elevate capacità sia nel mettere in atto strategie particolarmente articolate, sia nel coinvolgere nel dissenso parti sempre più ampie di popolazione locale, riuscendo in tal modo a intercettare le risorse e il supporto necessario alla propria azione.

---

<sup>1</sup> Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade (EJOLT) è un progetto FP7 supportato dall'Unione Europea.

Fig. 1 – Atlante globale della giustizia ambientale 2016



Fonte: Enviromental Justice Atlas, 2016

Da quanto detto, emerge il carattere dei conflitti ambientali, che possono essere considerati come elementi stimolatori di processi di *empowerment*<sup>2</sup>. I conflitti, infatti, piuttosto che essere ritenuti come un problema da regolarizzare ed evitare, dovrebbero rappresentare un'opportunità per realizzare in modo costruttivo un processo decisionale a livello territoriale, attivato attraverso la condivisione e la partecipazione della molteplicità delle parti interessate (De Marchi, 2002, pp. 34-38). In questo senso, per utilizzare un concetto preso in prestito da Faggi e Turco (2001), il conflitto ambientale non è da considerarsi un evento isolato, ma è necessario vederlo come un processo dialogante tra gli attori territoriali, le loro modalità di agire nel conflitto e le questioni ambientali e territoriali oggetto di disputa. In tal processo sono gli attori, *in primis*, a svolgere un ruolo decisivo e a poter cambiare le loro modalità d'azione.

Inoltre, la situazione conflittuale può rappresentare un'occasione per

<sup>2</sup> L'*empowerment* secondo Macy (cit. in Parknäs, 1998, pp. 71-72) è un processo che sia a livello psicologico sia a livello pratico, favorisce la consapevolezza e la sperimentazione del potere che è nelle persone, con la conseguente azione di difesa di questioni ritenute importanti: le vite personali, le comunità o la società più generale.

mettere in evidenza la trama del tessuto territoriale, fatta di logiche, politiche, attori e istituzioni.

In tale prospettiva, la situazione di conflitto permette di cogliere aspetti del territorio e delle relazioni che in esso si innescano che altrimenti sfuggirebbero, mediante il tentativo di renderli più trasparenti e perciò più visibili (Von Foerster, 1987, p. 46). In quest'ottica, il conflitto permette, pertanto, di «rendere esplicite le conoscenze e le pratiche che circolano nelle relazioni territoriali» (Raffestin, 1981, p. 268).

La forza delle mobilitazioni territoriali non è, dunque, da imputare alla vitalità dei movimenti ecologisti nazionali o internazionali, quanto piuttosto all'energia delle comunità locali. Ciò dà luogo ad una vera e propria “geopolitica del locale”, considerando il termine geopolitica nell'accezione data da Yves Lacoste (1994, p. 297), ossia

quella situazione in cui due o più attori politici si contendono un territorio. In questo contendere, le popolazioni che abitano il territorio conteso, o che sono rappresentate dagli attori che se lo contendono, devono essere coinvolte nel conflitto attraverso l'uso degli strumenti di comunicazione di massa.

Ciò è particolarmente vero per i conflitti ambientali, dove i media hanno un ruolo essenziale nell'informazione e nell'aggiornamento della popolazione sulle esternalità negative o positive connesse alla interazione tra tecnologia, società e ambiente. Infatti, proprio dalla mancanza di informazione o da una percezione errata o distorta delle informazioni stesse, possono scaturire fenomeni di totale ostilità alla realizzazione di opere di interesse pubblico senza conoscerne i reali rischi statistici. Tali tipi di atteggiamento sono stati definiti come sindrome “*Not in my Backyard*” (NIMBY) o, talvolta, in senso profondamente negativo, vengono associati a fenomeni definiti “*Not in anybody's backyard*” (NIABY), “*Not in my term of office*” (NIMTOO), “*Build absolutely nothing anywhere near anyone*” (BANANA), “*Not on planet Earth*” (NOPE), e “*Citizens against virtually everything*” (CAVEs). Tali fenomeni si riferiscono, appunto, al completo dissenso da parte delle comunità locali alla realizzazione di strutture indesiderate dette “*Locally Unwanted Land Uses*” (LULU) nel proprio territorio o addirittura altrove e, spesso, nascono dalla distanza che intercorre tra il rischio stimato in sede tecnica (di tipo statistico-probabilistico) e il rischio percepito dai cittadini (Amato, 2009).

Sembra utile, dunque, al fine di comprendere meglio i predetti concetti, analizzare nel dettaglio la differenza che passa tra la valutazione del rischio tecnologico di tipo statistico-probabilistico e quella del rischio percepito, per poi soffermarsi sui fenomeni NIMBY e LULU.

Infine, verranno analizzate le caratteristiche dei conflitti ambientali, attraverso l'approfondimento di un caso studio relativo alla creazione del gasdotto transadriatico (TAP) in Puglia, contro cui ci sono state numerose proteste portate avanti da un movimento organizzato di cittadini, i NO-TAP, che hanno richiamato l'attenzione nonché l'appoggio dei media e di alcuni esponenti politici.

*Rischio tecnologico statistico-probabilistico e rischio percepito. Alcune evidenze e differenze.* – Il rischio tecnologico nasce insieme all'uso individuale e collettivo della tecnologia e presenta un insieme di problemi e di risposte che risultano molto diverse rispetto a quelli originati dai rischi naturali.

La progettazione, la realizzazione e la gestione di sistemi e infrastrutture producono un inevitabile impatto sul contesto socio-economico in cui esse vengono inserite, impatto che può essere di natura positiva (beneficio economico derivante da un nuovo insediamento produttivo), ma anche negativa (occupazione del suolo, impatto visivo, inquinamento atmosferico, etc.). A loro volta gli impatti negativi si possono differenziare tra quelli ordinari, detti anche di routine (ad esempio l'emissione di fumi a camino per un impianto di produzione di energia elettrica), e quelli che si manifesteranno solo in caso di incidente, ossia di comportamento anomalo e inatteso del sistema o dell'infrastruttura (ad esempio il rilascio di sostanze tossiche a seguito di un guasto a una tubazione). L'analisi del rischio tecnologico mira all'identificazione, alla quantificazione e alla valutazione degli impatti di carattere accidentale che potrebbero verificarsi durante la vita dell'impianto o dell'infrastruttura.

Studiare il rischio tecnologico significa, pertanto, prevedere i possibili malfunzionamenti di un'infrastruttura, identificarne le conseguenze, valutarne l'impatto sul territorio ed in particolare sulle sue componenti antropiche, infrastrutturali e ambientali.

In generale, il rischio tecnologico è considerato in termini di distanza dalle condizioni ottimali di sicurezza. Il rischio, infatti, esprime la possibilità che si verifichi un evento indesiderato, quindi associato ad un danno,

di carattere incerto e perciò non stimabile con precisione a priori (Carpignano, 2002, p. 125).

Dal punto di vista statistico il rischio ( $R$ ) viene solitamente definito come il prodotto della frequenza ( $f$  [eventi/anno]) di accadimento dell'evento indesiderato (incidente) moltiplicata per il danno associato all'incidente stesso ( $d$  [danni/evento]):

$$R \text{ (danni/anno)} = f \text{ (eventi/anno)} \times d \text{ (danno/evento)}$$

Il rischio sarà quindi espresso in danni/anno. Il danno, a seconda dei casi, potrà essere stimato in termini di decessi, numero di feriti, danni ambientali, costo del ripristino di infrastrutture danneggiate etc. Il rischio consente quindi di pesare i danni che possono derivare dagli incidenti, con la frequenza di accadimento di questi ultimi. Ciò implica che eventi molto dannosi ma caratterizzati da una frequenza di accadimento trascurabile possano presentare un rischio indiscutibilmente inferiore rispetto ad eventi a danno limitato ma di accadimento frequente. Tale definizione fa anche comprendere come il rischio nullo, al pari della sicurezza assoluta, sia una pura astrazione, giacché qualsiasi attività umana può comportare imprevisti, incidenti e danni» (Carpignano, 2002, p. 126).

Tuttavia, la valutazione del rischio non è un momento solo tecnico, bensì socio-politico poiché proprio su tale base, come già accennato, si viene a definire l'accettabilità sociale o l'inaccettabilità di una nuova opera. In tale prospettiva, diviene importante approfondire le problematiche connesse alla percezione del rischio da parte della collettività e, soprattutto, capire in che misura tale percezione sposa la definizione che vede il rischio ottenuto dal prodotto della frequenza per il danno. La definizione di natura statistico probabilistica fornita per il rischio tende, infatti, a far pesare allo stesso modo la frequenza di accadimento e il danno associato e pertanto suggerisce che eventi catastrofici ma caratterizzati da probabilità bassissima devono essere accettati quanto eventi quotidiani con danno relativamente lieve.

Tuttavia, una tale definizione non troverà facile riscontro nell'opinione pubblica che percepisce in modo molto più marcato i rischi connessi a

gravi conseguenze che si manifestano una *tantum*, rispetto ad eventi caratterizzati da conseguenze modeste anche se molto più frequenti.

Slovic (1987), ritiene che esistano due fondamentali dimensioni nella valutazione del rischio percepito, la prima attiene a quanto il rischio evoca sensazioni di paura, terrore e catastrofe (*dread risk*), la seconda a quanto il rischio è noto e frequente e meno catastrofico (familiarità). È ovvio che quanto maggiore sarà la sensazione di paura evocata dalla probabilità che un evento si verifichi, tanto più alto sarà il grado di rischio percepito.

Inoltre, esiste una discrasia tra i dati scientifici e la percezione dell'opinione pubblica anche riguardo la frequenza di un particolare evento. Infatti, si tende spesso a giudicare un evento più frequente quando è possibile richiamare alla memoria delle immagini ad esso relative (Covello, 1983). Ad esempio, l'immagine di un disastro aereo, con tutta la sua cornice di operazioni di salvataggio, viene percepita come un evento molto più frequente e rischioso rispetto agli incidenti automobilistici, sebbene sia statisticamente noto il contrario. Inoltre, spesso si assume che attività o eventi simili, come ad esempio energia nucleare e guerra nucleare, possiedano le stesse caratteristiche e pertanto lo stesso livello di rischio.

Da tali riflessioni emerge quanto la pubblica opinione sia, in genere, scarsamente competente nel valutare il rischio poiché tende a sovrastimare costantemente la frequenza di eventi rari e, viceversa, a sottostimare la frequenza di eventi relativamente comuni. A ciò si aggiunge la tendenza a sottostimare quei rischi che sono familiari o sotto il proprio diretto controllo, come ad esempio la guida dell'automobile.

È chiaro che, in questo scenario, il ruolo dei mezzi di comunicazione di massa risulta cruciale. Essi, infatti, esercitano una notevole influenza sull'opinione pubblica, fornendo immagini più vivide e durature di certi eventi catastrofici o di disastri ambientali, per cui quando al pubblico viene richiesta una valutazione, richiama alla mente queste immagini piuttosto che ricordare le stime scientifiche e i dati correlati, qualora ne sia venuto a conoscenza. Inoltre, va sottolineato che i media tendono a fornire immagini e notizie dalla elevata spettacolarità e che, pertanto, sono più facilmente impressi nella memoria collettiva.

Amato (2009) sostiene che si sia giunti ad una situazione in cui è forte la sensazione che si debbano fronteggiare più rischi ora che in passato e che i rischi futuri saranno maggiori di quelli attuali, in una sorta di processo

cumulativo di cui non si intravede la fine né il punto di inversione. Il principio che i rischi e la degradazione dell'ambiente accrescono con l'innalzarsi del livello tecnologico della società è un punto di vista diffuso, ma bisognerebbe chiedersi se tutto ciò è vero o se la preoccupazione dipende dal fatto che siamo sempre più consapevoli ed informati. Eppure, spesso la qualità delle informazioni risulta una chiave importantissima in grado di mitigare gli effetti degli eventuali conflitti ambientali.

*Conflitti ambientali nell'uso del territorio: i fenomeni NIMBY, LULU e il contenimento del conflitto.* – I fenomeni NIMBY e LULU, come già accennato, si riferiscono alla reazione avversa delle comunità locali dinanzi a un progetto che prevede la realizzazione di strutture indesiderate, all'interno del territorio.

In linea generale le infrastrutture LULU possono essere diverse e di varia natura, così come differenti sono le risposte NIMBY ad esse correlate, tuttavia due particolari categorie di infrastrutture rientrano tipicamente nel fenomeno. Alla prima categoria appartengono le strutture volte ad offrire servizi socialmente utili, come i centri sociali, le case popolari, le carceri, i centri di riabilitazione o di recupero per tossicodipendenti, e simili (Schively, 2007). Tali strutture sono spesso considerate con accezione negativa dalle comunità locali dal momento che la loro costruzione potrebbe comportare un degrado nelle relazioni della comunità di appartenenza e ciò potrebbe ripercuotersi sfavorevolmente sul benessere sia dei cittadini, sia degli utenti del servizio che si vuole offrire (Dear, 1992).

La seconda categoria di infrastrutture LULU comprende, invece, le opere pubbliche o private che potrebbero produrre impatti negativi sull'ambiente o sul territorio come, ad esempio, gli impianti di scarico, alcuni tipi di impianti industriali, impianti energetici, infrastrutture per i trasporti (strade, autostrade, reti ferroviarie), strutture di smaltimento dei rifiuti, etc.

L'opposizione alla localizzazione di un'infrastruttura LULU può essere concentrata localmente o attirare interesse esterno, molto dipende dalla portata delle questioni in gioco. In linea di massima, i costi legati al posizionamento di un LULU vengono percepiti come elevati da coloro che si trovano nelle vicinanze della struttura, mentre coloro che sono più distanti e non direttamente colpiti potrebbero avere meno interesse ad opporsi o non averne affatto (Lober, 1995).

Secondo Fischel (2001) la maggior parte degli oppositori alle opere LULU sono i proprietari delle abitazioni localizzate nelle più immediate vicinanze della struttura, i quali, seguendo una strategia avversa al rischio, si oppongono ad essa giacché non hanno ulteriori mezzi per difendere la loro abitazione principale (e spesso unica) contro l'eventuale svalutazione che l'effetto della vicinanza potrebbe produrre.

Nei casi in cui gli oppositori siano esterni all'area interessata, spesso le motivazioni al coinvolgimento sono dettate da un interesse che va oltre le più generali questioni economiche, sociali, ambientali e/o politiche. Può capitare, infatti, che partecipino alle contestazioni anche gruppi a livello nazionale, i quali possono fornire risorse organizzative e finanziarie, preoccupati soprattutto della questione connessa all'ubicazione della struttura, piuttosto che della tutela ambientale e dell'equità sociale (Frey, Oberholzer-Gee, 1996).

I fenomeni LULU e NIMBY sono stati spesso considerati in letteratura con accezioni negative, soprattutto a causa della motivazione strettamente personale che spinge gli oppositori a proteggere "il proprio cortile". Rabe (1994) ha sottolineato che il fenomeno NIMBY è stato valutato da molti come «l'ingiustificabile difesa di un interesse personale, un fenomeno attraverso cui fanatici ambientali e altri tentano di mettere in ginocchio le economie industrializzate». Inoltre, i critici sostengono che gli individui coinvolti nei fenomeni NIMBY, nella maggior parte dei casi, non sarebbero rappresentativi della comunità nel suo insieme, ma solo di una piccola minoranza (McAvoy, 1999).

In direzione inversa a tali teorie, alcuni ricercatori hanno osservato che gli oppositori alle strutture LULU solitamente appartengono alle fasce più istruite, più ricche, più organizzate delle comunità (Mansfield, Van Houtven, Huber, 2001; Walsh, Warland, Smith, 1997). A differenza di coloro che vedono i gruppi di opposizione LULU e NIMBY come una minaccia al sistema democratico, tali studi considerano questi gruppi come un vero e proprio esempio di democrazia.

In accordo con quest'ultimo filone della letteratura e come sostenuto nell'introduzione, il conflitto ambientale può essere considerato, infatti, come un laboratorio decisionale in cui le scelte sono frutto di una condivisione, mediate attraverso il dialogo tra le parti in gioco.

In tale ottica, oltre a diversi strumenti in uso all'interno di differenti tradizioni amministrative, come l'istituto francese del *débat public*, che è

stato assunto a modello anche in recenti proposte italiane, uno strumento utile al contenimento del conflitto potrebbe essere rappresentato dalla valutazione d'impatto ambientale (VIA) che consiste in una procedura amministrativa di supporto per l'autorità competente (in Italia, il Ministero dell'Ambiente o la Regione) finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad approvazione o autorizzazione<sup>3</sup>. Nella procedura di VIA la valutazione sulla compatibilità ambientale di un determinato progetto è svolta dalla pubblica amministrazione, che si basa sia sulle informazioni fornite dal proponente del progetto, sia sulla consulenza data da altre strutture della pubblica amministrazione, sia sulla partecipazione della cittadinanza e dei gruppi della società civile.

Secondo la normativa comunitaria i progetti che possono avere un effetto rilevante sull'ambiente, inteso come ambiente fisico e ambiente antropizzato, devono essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale.

Nella VIA sono valutati e computati impatti ambientali diretti o indiretti, a breve o lungo termine, permanenti o temporanei, singoli o cumulativi. La valutazione viene effettuata considerando i diversi fattori ambientali, anche in correlazione tra di loro, ossia l'essere umano, la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici e il paesaggio, nonché i fattori antropici come insediamenti residenziali e produttivi, le infrastrutture, i beni materiali e il patrimonio culturale.

Ad ogni modo, l'obiettivo più importante delle procedure di VIA è quello di favorire la partecipazione delle persone nei processi decisionali relativi all'approvazione dei progetti.

La VIA potrebbe rappresentare, pertanto, un mezzo utile per connettere i soggetti pubblici e privati e le comunità locali, nonché per informare e aggiornare i cittadini sui rischi reali collegati alla realizzazione di un determinato progetto, fungendo così, in ultima analisi, da strumento per il contenimento del conflitto.

Ciononostante, è anche vero che il solo strumento della VIA non basta

---

<sup>3</sup> La Valutazione d'Impatto Ambientale è nata negli Stati Uniti nel 1969 con il National Environment Policy Act (NEPA) anticipando il principio fondatore del concetto di Sviluppo Sostenibile. In Europa tale procedura è stata introdotta dalla Direttiva Comunitaria 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio del 27 giugno 1985, Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) come strumento fondamentale di politica ambientale.

per riuscire a trovare la risoluzione in una situazione di conflitto ambientale e che, in taluni casi, la sindrome NIMBY può intralciare opere che sono di interesse non solo territoriale e nazionale ma addirittura internazionale, come, ad esempio, accade nel caso del gasdotto TAP in Puglia.

*Comprendere i conflitti territoriali: il caso TAP in Puglia.* – Nella prima metà del 2017, una serie di proteste e scontri avvenuti nella regione del Salento in Puglia hanno attratto l'attenzione dei media. All'origine di tali rimostranze c'è la volontà di contrastare, per diverse ragioni ambientali, paesaggistiche, economiche e sociali, un progetto infrastrutturale dalla portata internazionale.

Il progetto in questione è il TAP e prevede la costruzione di un condotto per il trasporto del gas naturale proveniente dai giacimenti di Shah Deniz in Azerbaigian fino alle coste italiane per poi essere distribuito in Europa.

La realizzazione dell'opera ha una storia lunga, Nasce su iniziativa della Elektrizitäts-Gesellschaft Laufenburg (EGL) (ora denominata Axpo), che nel 2003 diede inizio a uno studio di fattibilità del tracciato conclusosi tre anni dopo con una valutazione positiva dal punto di vista tecnico, ambientale ed economico. Nel giugno del 2013, il Consorzio Shah Deniz II seleziona TAP come progetto vincente per il trasporto del gas, preferendolo a quello concorrente, Nabucco Gas Pipeline, che invece prevedeva l'arrivo del gasdotto in Austria.

Il TAP è l'ultima parte di un lungo corridoio energetico, il *Southern Gas Corridor*, costituito da altri due gasdotti il *Trans Anatolian Pipeline* (TANAP) and *Trans Caspian Gas Pipeline*<sup>4</sup>, che ha l'obiettivo di incrementare la diversificazione delle fonti e la sicurezza degli approvvigionamenti energetici in Europa grazie al trasporto di nuovo gas proveniente dall'Azerbaigian.

Il percorso del gasdotto comincia nei pressi di Kipoi, al confine con la Turchia e la Grecia, da lì continua attraversando tutto il territorio della Grecia settentrionale e prosegue, poi, lungo l'Albania.

La sezione *offshore* del TAP comincia nei pressi della città albanese di Fier e attraversa il Mare Adriatico per legarsi alla rete di trasporto del gas dell'Italia meridionale (fig. 2).

---

<sup>4</sup> Il *Southern Gas Corridor* è uno dei più complessi gasdotti al mondo. È lungo più di 3500 km, attraversa sette Paesi e coinvolge più di una dozzina delle principali società energetiche ([www.tap-ag.com](http://www.tap-ag.com)).

Fig. 2 – Percorso del Trans Adriatic Pipeline



Fonte: [www.tap-ag.com](http://www.tap-ag.com)

Il TAP ha una lunghezza di 878 chilometri (in Grecia è lungo 550 km, in Albania 215 km, nell'Adriatico 105 km e in Italia 8 km).

Il punto di approdo del gasdotto in Italia è previsto presso Lido San Basilio a San Foca, Marina di Melendugno, in Provincia di Lecce. Secondo le informazioni disponibili sul sito ufficiale TAP, la *pipeline* passerà attraverso un tunnel di 1,5 km appositamente costruito a una profondità di 25 metri. Ciò garantirà che il gasdotto non produca effetti negativi sulle praterie di Posidonia in mare e sulla macchia mediterranea a terra. Il gasdotto sarà sempre interrato e quindi non visibile dalla costa per l'intero percorso del tracciato. La lunghezza totale per la parte del gasdotto *onshore* in Italia è circa 8 km, come detto, decisamente più breve rispetto a quella degli altri Paesi coinvolti nel progetto.

È prevista, inoltre, la costruzione di una valvola di intercettazione in prossimità del punto di approdo e di un Terminale di Ricezione (PRT – *Pipeline Receiving Terminal*) nel comune di Melendugno, a 8,2 chilometri dalla costa. Il PRT costituirà il centro di supervisione e controllo dell'intero gasdotto TAP. Sarà situato su un'area di 12 ettari e realizzato in armonia con il paesaggio grazie al limitato impatto visivo. A seguito delle consultazioni e del confronto con le realtà locali la sua superficie è stata ridimensionata del 40%.

Sulla base delle informazioni presenti nel sito ufficiale di TAP, grazie all'impiego delle più moderne tecnologie utilizzate per riscaldare il gas e per facilitare il flusso, il PRT avrà emissioni zero nel corso del normale funzionamento, salvo che non vi siano interruzioni o improvvise variazioni di pressione nella rete di Snam. Il PRT potrà produrre, al massimo, emissioni pari a meno del 2% nel periodo di esercizio annuale (ovvero

max. 160 ore di esercizio all'anno; le emissioni generate saranno equivalenti a quelle prodotte da 96 caldaie domestiche).

La capacità iniziale di TAP sarà pari a 10 miliardi di metri cubi (bcm) di gas all'anno, ossia l'equivalente del consumo energetico di circa sette milioni di famiglie europee. In futuro, mediante l'aggiunta di due stazioni di compressione supplementari sarà possibile raddoppiarne la capacità, giungendo a oltre 20 miliardi di metri cubi di gas all'anno.

La *pipeline*, inoltre, consentirà al gas in Italia di essere spostato verso l'Europa sudorientale, soprattutto nel caso in cui gli approvvigionamenti energetici vengano interrotti o vi sia la necessità di una maggiore capacità di gas nella regione.

Tra i vantaggi dell'opera vi è un beneficio economico complessivo al momento stimato in circa 5 miliardi di dollari; un contributo strategico alla diversificazione e sicurezza energetica dell'Italia e dell'intera UE; l'opportunità per il Paese di divenire un *hub* regionale del gas nell'Europa meridionale; ingenti lavori già affidati, lungo i 3 tratti dell'opera, ad imprese italiane, per progettazione, costruzione e forniture di materiali; opportunità per il sistema produttivo locale e per la creazione di posti di lavoro nei territori interessati; ampia disponibilità del consorzio TAP ad iniziative di *corporate responsibility*, da realizzare d'intesa con le amministrazioni e comunità locali, per sostenere nelle aree interessate progetti di rilevanza sociale ed interesse generale<sup>5</sup>.

Ciononostante, il progetto è avversato dalla popolazione e dai governi locali che lo ritengono un'opera utile solo a inquinare e a distruggere il paesaggio naturale, con numerose conseguenze negative sul turismo e sulle attività agricole sulle quali la regione Puglia basa parte della propria economia.

Il conflitto è cominciato nel 2012, all'indomani del posizionamento delle piattaforme a largo della costa otrantina da parte della società TAP

---

<sup>5</sup> L'Italia importa circa l'80% dell'energia utilizzata e oltre il 90% di quella prodotta dai fossili che, nella maggior parte dei casi, proviene da Paesi ad alto rischio geopolitico (Russia, Libia e Algeria per il gas e vari Paesi del medio oriente per il petrolio) e che dunque, non consentono certezza nell'approvvigionamento. Oggi soltanto la Norvegia, come paese esportatore verso l'Italia è rappresentativo di una sicurezza e stabilità politica quindi economica in tema di esportazioni. Investire nello sviluppo di reti di trasporto di gas tra stati potrebbe essere significativo in quanto creerebbe una interconnessione tra i Paesi stessi, i quali sarebbero legati da interessi comuni di crescita e benessere per l'ambiente e la propria gente (International Energy Agency, 2016).

per l'avvio delle prime geospezioni. Da quel momento alcune associazioni locali di comuni diversi, non solo di Melendugno (“Nuova Messapia Soleto”, “Sportello dei Diritti”, “Idv, Tramontana” – Vernole–, “Cambiamo Aria” – Melendugno –, “Save Salento” – Galatina–, “Coord.Civico” – Maglie –, “Forum Ambiente Salute” e “Meetup Leccesi”) si sono unite per costituire il Comitato NO TAP al fine di contrastare il progetto.

Sin da subito i NO TAP hanno suscitato un forte interesse nell'opinione pubblica nazionale riscuotendo molto successo sui *social network* dove migliaia di persone hanno espresso il loro appoggio e la loro solidarietà. Inoltre, il comitato ha subito ricevuto l'appoggio di alcuni enti pubblici, il Comune di Melendugno e la Regione Puglia, nonché di alcuni esponenti del Movimento 5 Stelle, che hanno sostenuto la causa e partecipato al conflitto in prima linea, nonostante il progetto sia stato approvato dal governo nazionale.

Sebbene il conflitto sia in atto dal 2012, le fasi di sviluppo sono state varie, giungendo alle proteste e agli scontri più accesi nel corso del 2017, anno in cui la società TAP ha dato inizio ai lavori del gasdotto, avviando l'espianto di 211 ulivi (cfr. tab. 1).

Le preoccupazioni ambientali dei NO-TAP si basano principalmente sulla presenza, nelle acque interessate dal progetto, di banchi di corallo, praterie di Posidonia, grotte carsiche e, in generale, di una ricca biodiversità che rischierebbe di essere seriamente compromessa.

Inoltre, il gasdotto dovrebbe approdare vicino alla scogliera di San Basilio, caratterizzata da fragili falesie che potrebbero essere danneggiate dalle manovre di trivellamento e posa del condotto. Infine, il tratto di raccordo tra l'approdo e il PRT nel Comune di Melendugno dovrebbe attraversare un'area con 1.900 ulivi.

La questione degli ulivi però è ben più ampia, il TAP, infatti, dovrebbe terminare nel Comune di Melendugno ma affinché diventi operativo occorre connetterlo, tramite un nuovo collegamento, alla Rete Nazionale dei Gasdotti che si trova a Mesagne, un comune a 55 km da Melendugno, sradicando oltre 10.000 ulivi.

Numerose sono le preoccupazioni anche sul fronte economico per le possibili perdite nella produzione dell'olio di oliva, nonché nel settore turistico e ittico a causa dei disservizi che potranno verificarsi in seguito ai lavori di realizzazione dell'opera.

Tab. 1 – *Le fasi del conflitto TAP vs NO TAP nel Salento 2012-2017*

<b>01/2012</b>	Iniziano i sondaggi geospettivi da parte di TAP con il posizionamento delle piattaforme a largo della costa otrantina. Nasce il Comitato NO TAP.
<b>02/2012</b>	La Commissione VIA delle Regione Puglia e il consiglio comunale di Melendugno esprimono parere negativo con una proposta di deliberazione per negare “autorizzazioni, nullaosta, pareri, varianti urbanistiche di competenza del comune di Melendugno alla TAP” votata all’unanimità.
<b>09/2014</b>	Il Ministero dell’Ambiente approva con Decreto Ministeriale la VIA per il progetto.
<b>04/2015</b>	Il progetto TAP ottiene il via libera da parte del Consiglio dei Ministri.
<b>05/2015</b>	Il Ministro dello Sviluppo Economico firma il Decreto di autorizzazione unica del metanodotto. Il Comitato NO TAP, il Comune di Melendugno e la Regione Puglia presentano ricorso al TAR.
<b>02/2016</b>	Il TAR respinge i ricorsi.
<b>12/2016</b>	La regione Puglia procede con un nuovo ricorso basato sulla violazione del principio di ripartizione di competenze tra Stato e Regione.
<b>02/2017</b>	La Società TAP presenta al Ministero dell’Ambiente la documentazione per la progettazione del micro-tunnel per l’approdo italiano del gasdotto. Il termine ultimo per presentare le osservazioni è fissato all’8 aprile del 2017.
<b>03/2017</b>	Inizio dei lavori del gasdotto con l’espianto degli ulivi. L’attenzione sulla questione TAP si acuisce: cittadini, genitori, bambini, ristoratori locali, associazioni, comitati locali, sindaci tentano di bloccare lo spostamento dei 211 ulivi presidiando giorno e notte il luogo del cantiere. Dopo i primi scontri con gli agenti, il 22 Marzo ottengono uno stop momentaneo del lavoro da parte del prefetto di Lecce, ma grazie ad un nuovo via libera del Ministero dell’Ambiente, i lavori sono stati sbloccati.
<b>04/2017</b>	Il 6 aprile 2017 il TAR Lazio accoglie la richiesta di sospensiva avanzata dalla Regione Puglia. Successivamente, il 20 aprile 2017, il TAR rigetta il ricorso della Regione Puglia.

Fonte: Centro documentazione conflitti ambientali. Atlante Italiano dei conflitti ambientali 2017

Infine, sono state sollevate preoccupazioni anche a livello sanitario. Il presidente della sezione di Lecce della Lega Italiana per la Lotta ai Tumori (LILT), ha manifestato le sue perplessità circa la mancanza nei documenti progettuali di TAP di uno studio sull’impatto sanitario del progetto.

L'aspetto portato alla luce riguarda i fumi prodotti dalla centrale di depressurizzazione del terminal di ricezione, che andrebbero a peggiorare le condizioni d'inquinamento atmosferico del Salento, già contaminato dai residui provenienti da Taranto e Brindisi a causa dei venti che li trasportano nell'area. In particolare, nel 2014 la LILT prende una posizione forte e decisa contro la realizzazione del gasdotto, producendo due documenti scientifici che dimostrerebbero un incremento dell'incidenza dei tumori sulla popolazione connessa di questa opera.

Sebbene il TAP abbia sentito i pareri sia dei NO-TAP che degli altri enti ed organizzazioni avverse (WWF, Comune di Melendugno, associazioni ambientaliste, etc.) ed abbia altresì risposto ad ognuna delle osservazioni nell'Allegato 3 "Risposte alle Osservazioni del Pubblico" del documento di "Integrazioni allo Studio di Impatto Ambientale e Sociale", il conflitto non pare aver ancora trovato soluzione. Probabilmente il dialogo tra le parti in gioco è destinato a perdurare ed approfondirsi.

Un'altra ipotesi potrebbe essere quella di trovare una forma di compensazione monetaria, benché nei conflitti ambientali, in generale, come accennato, risulta difficile quantificare il valore economico dei beni comuni e, pertanto, è difficile che le compensazioni siano ritenute eque e quindi accettate facilmente.

*Alcune conclusioni.* – Senza voler assolutamente esprimere un giudizio di valore riguardo le ragioni delle diverse parti coinvolte nel conflitto pugliese, il lavoro ha voluto mettere in evidenza come nascano e in che modo si evolvano i conflitti ambientali. Se, da un lato, essi possono scaturire da percezioni distorte del rischio connesso alla realizzazione di un LULU in un territorio, dall'altro sono l'espressione più evidente dell'*empowerment* della società civile.

Nel caso pugliese la protesta nata dal basso è riuscita ad espandersi coinvolgendo enti locali, regionali ed esponenti politici nazionali, ma anche tanti altri cittadini di località diverse che hanno manifestato la loro solidarietà e il loro appoggio. Un altro esempio, in questo senso, potrebbe essere il caso del conflitto originatosi negli anni Novanta in Val di Susa in Piemonte, relativamente al progetto di realizzazione della direttrice dell'alta velocità Torino-Lione, dove il movimento dei "No Treni ad alta velocità" (NO TAV) per la particolare importanza delle tematiche sociali affrontate, per l'ampiezza del fenomeno stesso e per l'impatto mediatico,

ha costituito in Italia un elemento rilevante nel quadro politico nazionale, raggiungendo una valenza simile ad un *brand*.

Emerge chiara, dunque, la potenza che tali movimenti di protesta possono avere, tanto da far inquadrare i conflitti ambientali come veri e propri casi di geopolitica del locale, come è stato sottolineato all'inizio. Una geopolitica del locale che a volte, nel caso specifico del TAP in Puglia ma anche in altri casi, può andare contro ad interessi geopolitici molto più ampi che coinvolgono diversi Paesi nel modo, andando ben oltre il solo territorio scelto per la localizzazione della struttura considerata come indesiderata.

## BIBLIOGRAFIA

- AMATO V., "Conflitti ambientali e territorio. Alcune evidenze dalla crisi dei rifiuti in Campania", in D'APONTE T. (a cura di) *Il Cavallo di troia. Disagio sociale, politiche carenti, marginalità diffusa nello sviluppo territoriale della campania*, Roma, Aracne, 2009, pp. 87-106.
- ARNOLD C. A., "Land use regulation and environmental justice", *Environmental Law Reporter*, 30 (6), 2000, pp. 395-433.
- BACOT H., BOWEN T., FITZGERALD M. R., "Managing the solid waste crisis: Exploring the link between citizen attitudes, policy incentives, and siting landfills", *Policy Studies Journal*, 22 (2), 1994, pp. 229-44.
- BASOLO V., HASTINGS D., "Obstacles to regional housing solutions: A comparison of four metropolitan areas", *Journal of Urban Affairs*, 25 (4), 2003, pp. 449-72.
- BOONE C.G., MODARRES A., "Creating a toxic neighborhood in Los Angeles County: A historical examination of environmental inequity", *Urban Affairs Review*, 35 (2), 1999, pp. 163-87.
- BRYSON J.M., CROSBY B.C., CARROLL A. R., "Fighting the not-in-my-backyard syndrome in Minneapolis", *Journal of Planning Education and Research*, 11 (1), 1991, 66-74.
- CANCELLATO F., "Tragicomico Sud: la protesta insensata contro il gasdotto in Puglia", *Linkiesta on line*, 2017, <http://www.linkiesta.it/it/article/2017/03/30/tragicomico-sud-la-protesta-insensata-contro-il-gasdotto-in-puglia/33708/>.

- CARPIGNANO A., "Il rischio tecnologico", in *Pianificazione del territorio e rischio tecnologico*, Ministero Infrastrutture e Trasporti. CELID, Torino, 2002, pp. 125-43.
- COMMUNITY DIRECTIVE 85/337 / EEC, *Council Directive of 27 June 1985, Environmental Impact Assessment of Certain Public and Private Projects*.
- COVELLO V.T., MUMPOWER J., "Risk analysis and risk management: An historical perspective", *Risk Analysis*, 5 (2), 1985, pp. 103-20.
- COVELLO V.T., "The perception of technological risks: a literature review", *Technological Forecasting and Social change*, 23, 1983, pp. 44-87.
- DE MARCHI M., "Sistemi che osservano: un conflitto ambientale amazzonico come ambiente di apprendimento", *Rivista Geografica Italiana*, CIX, 1, 2002, pp. 3-38.
- DEAR M., "Understanding and overcoming the NIMBY syndrome", *Journal of the American Planning Association*, 58 (3), 1992, pp. 288-301.
- DENG F., "The rebound of private zoning: Property rights and local governance in urban land use", *Environment and Planning A*, 35 (1), 2003, pp. 133-49.
- EASTERLING D., KUNREUTHER H., *The dilemma of siting a high-level nuclear waste repository*, Boston, Kluwer Academic, 1995.
- FAGGI P., TURCO A., *Conflitti ambientali. Genesi, sviluppo, gestione*, Milano, Unicopli, 2001.
- FISCHEL W. A., "Why are there NIMBYs?", *Land Economics*, 77 (1), 2001, pp. 144-52.
- FREY B. S., OBERHOLZER-GEE F., "Fair siting procedures: An empirical analysis of their importance and characteristics", *Journal of Policy Analysis and Management*, 15 (3), 1996, pp. 353-76.
- HUNTER S., LEYDEN K. M., "Beyond NIMBY: Explaining opposition to hazardous waste facilities", *Policy Studies Journal*, 23 (4), 1995, pp. 601-20.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *World Energy Outlook 2016*.
- KAHNEMAN D., TVERSKY A., "Prospect theory: An analysis of decision under risk". *Econometrica*, 47 (2), 1979, pp. 263-91.
- LACOSTE Y., "Che cos'è la geopolitica, in Occidente, fine del Mondo?", *Limes*, 3, 1994, pp. 299-300.
- LOBER D.J., "Resolving the siting impasse: Modeling social and environmental locational criteria with a geographic information system", *Journal of the American Planning Association*, 61 (4), 1995, pp. 482-96.

- MANSFIELD C., VAN HOUTVEN G., HUBER J., “The efficiency of political mechanisms for siting nuisance facilities: Are opponents more likely to participate than supporters?”, *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 22 (2), 2001, pp. 141-161.
- MCAVOY G.E., “Partisan probing and democratic decisionmaking: Rethinking the NIMBY syndrome”, *Policy Studies Journal*, 26 (2), 1999, pp. 274-93.
- PALMINOTTI D., “Guerriglia “no Tap” contro il cantiere del gasdotto in Puglia”, *Il Sole 24 ore, Impresa e Territori*, 2017, On line: <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2017-05-02/guerriglia-no-tap-contro-cantiere-gasdotto-puglia-130116.shtml?uuid=AEF1NqEB>.
- PARKNÄS L., *Attivi per la pace - Manuale per la gestione dei percorsi emotivi nei gruppi*, Molfetta (BA), La Meridiana, 1998.
- PETERS R. G., COVELLO V. T., MCCALLUM D.B., “The determinants of trust and credibility in environmental risk communication: An empirical study”, *Risk Analysis*, 17 (1), 1997, pp. 43-54.
- PILLER C., *The fail-safe society: Community defiance and the end of American technological optimism*, New York, Basic Books, 1991.
- RABE B.G., *Beyond NIMBY: Hazardous waste siting in Canada and the United States*, New York, Basic Books, 1994.
- RAFFESTIN C., *Per una geografia del potere*, Milano, Unicopli, 1981.
- SCHIVELY C., “Understanding the NIMBY and LULU phenomena: reassessing our knowledge base and informing future research”, *Journal of Planning Literature*, 21, 2007, pp. 255-66.
- SHMUELI D.F., “Framing in geographical analysis of environmental conflicts: Theory, methodology and three case studies”, *Geoforum*, 39, 2008, pp. 2048-61.
- SLOVIC P., “Perception of risk”, *Science*, 236, 1987, pp. 47-99.
- SNARY C., “Understanding risk: The planning officers’ perspective”, *Urban Studies*, 41(1), 2004, pp. 33-55.
- SPAGNOLO C., “Gasdotto Tap, il Tar ferma il cantiere: accolta la richiesta di sospensione della Regione Puglia”, *Repubblica.it*, 2017, On line: [http://bari.repubblica.it/cronaca/2017/04/06/news/gasdotto\\_tap\\_il\\_tar\\_ferma\\_il\\_cantiere\\_accolta\\_la\\_richiesta\\_di\\_sospensiva\\_della\\_regione\\_puglia-162321276/](http://bari.repubblica.it/cronaca/2017/04/06/news/gasdotto_tap_il_tar_ferma_il_cantiere_accolta_la_richiesta_di_sospensiva_della_regione_puglia-162321276/).
- TAP, *Integrazioni allo Studio di Impatto Ambientale e Sociale Allegato 3 Risposte alle Osservazioni del Pubblico*, 2014.

TASSILE F., “Il problema dell’approvvigionamento in Italia e la via energetica con la Russia”, *Geopolitica, Centro studi di geopolitica e relazioni internazionali*, 2017, On line: <http://www.geopolitica.info/problema-dellapprovvigionamento-italia-la-via-energetica-la-russia/>.

VON FOERSTER H., *Sistemi che osservano*, Roma, Astrolabio, 1987.

WALSH E., WARLAND R., SMITH D.C., *Don't burn it here: Grassroots challenges to trash incinerators*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.

WOLSINK M., “Entanglement of interests and motives: Assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting”, *Urban Studies*, 31 (6), 1994, pp. 851-66.

*Perceived Risk Effect and Nimby Syndrome. Analysis of the "No-Tap" Conflict in Puglia.* – In the first half of 2017, a series of protests and clashes in the Salento region of Puglia attracted media attention. At the origin of such clashes, there is a desire to counter an infrastructure project with an international scope for environmental, landscaping, economic and social reasons. This is the Trans Adriatic Pipeline (TAP), which involves the construction of a natural gas pipeline from the Shah Deniz in fields in Azerbaijan to the Italian coast, and then distributed to Europe. Beyond the underlying motivations of mobilization, what emerges as relevant is the phenomenon associated with the environmental conflict, defined in literature as NIMBY syndrome.

The purpose of the paper is to analyze the nature of environmental conflicts, how they emerge, what characteristics they assume and how they can be managed and contained. To this end, will be addressed the issue of risk, perceived risk and probabilistic statistic risk, clarifying the difference, as it is closely related to the theme of environmental conflicts. A review of the literature on the NIMBY and LULU phenomena will be presented, and finally, the case-study of the NO TAP movement in Puglia will be treated.

*Keywords.* – Environmental Conflicts; Perceived Risk; NIMBY Syndrome

*Università degli Studi di Napoli “Federico II”, Dipartimento di Scienze Politiche  
giovanna.galeotalanza@unina.it*