

urbanistica **DOSSIER**

**SICILIA
RAPPORTO
SUL TERRITORIO
2018**

INU SICILIA

016

**Rivista
monografica**

ISBN: 978-88-7603-193-9
Euro 20,00 (Print)

INU
Edizioni

SICILIA RAPPORTO SUL TERRITORIO 2018

a cura di Ignazio Vinci e Paolo La Greca



INU SICILIA

Il volume **Sicilia. Rapporto sul Territorio 2018** è stato curato da Ignazio Vinci e Paolo La Greca, rispettivamente Vice-Presidente e Presidente della sezione regionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

I testi raccolti nel volume, pervenuti in forma finale nel maggio del 2018, sono da attribuirsi ai seguenti autori:

Popolazione e dinamiche demografiche: Ignazio Vinci e Fabio Cutaia
Economie locali: Vincenzo Provenzano
Fenomeni di differenziazione sociale: Francesco Lo Piccolo e Vincenzo Todaro
Consumo di suolo: Annalisa Giampino
Trasformazione dei paesaggi: Fausto Carmelo Nigrelli
Patrimonio abitativo: Giulia Bonafede
Rischi urbani e territoriali: Luca Barbarossa, Paolo La Greca e Daniele La Rosa
La pianificazione urbanistica comunale: Giuseppe Trombino
La pianificazione paesaggistica: Giuseppe Trombino
La gestione delle aree protette: Filippo Schilleci e Francesca Lotta
La pianificazione di bacino: Francesco Martinico e Viviana Pappalardo
La pianificazione dei trasporti: Ignazio Vinci e Fabio Cutaia
La programmazione europea: Ignazio Vinci
La riforma urbanistica: Giuseppe Trombino
Il riassetto istituzionale: Fausto Carmelo Nigrelli
La pianificazione di area vasta: Paolo La Greca e Francesco Martinico
Il rinnovo urbano: Ignazio Vinci

Le immagini contenute nel volume sono di Carlo Foderà.

Un supporto alla produzione grafica ed alla cura redazionale del volume è stato offerto da Fabio Cutaia.

Introduzione	05
Fenomeni e geografie	
Popolazione e dinamiche demografiche	09
Economie locali	15
Fenomeni di differenziazione sociale	21
Consumo di suolo	27
Trasformazione dei paesaggi	31
Patrimonio abitativo	35
Rischi urbani e territoriali	41
Piani e politiche	
La pianificazione urbanistica comunale	49
La pianificazione paesaggistica	53
La pianificazione delle aree protette	59
La pianificazione di bacino	63
La pianificazione dei trasporti	69
La programmazione europea	75
Questioni di governo del territorio	
La riforma urbanistica	81
Il riassetto istituzionale	87
La pianificazione di area vasta	91
Il rinnovo urbano	95

LA PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI

Premessa

L'obbligo per la Regione Siciliana di dotarsi di uno strumento di pianificazione nel settore trasportistico risale al 1983, anno in cui con la L.R. 68 si posero le basi per la redazione del Piano Regionale dei Trasporti (PRT). Nonostante queste premesse, il primo PRT vide la luce solo nel 2002 quando il Dipartimento Regionale Trasporti e Comunicazioni ne completò la redazione, articolandolo in un "piano direttore" ed in una serie di "piani attuativi" relativi al trasporto stradale, ferroviario, aereo, marittimo, delle merci e della logistica e del trasporto pubblico locale¹.

In sintonia con il "Piano Generale dei Trasporti e della Logistica" predisposto dal governo nazionale nel 2001², il PRT del 2002 si articola in due componenti: una parte "strategica", affidata al "piano direttore", rivolto ad identificare le scelte "macro" di riassetto dei trasporti regionali e gli indirizzi generali per la pianificazione dei servizi di trasporto degli enti locali; una componente di tipo "tattico", con l'obiettivo di gestire ed ottimizzare l'uso del patrimonio esistente, coerentemente con gli indirizzi generali della componente strategica del piano e l'avanzamento della progettualità nei vari settori, stante anche le disponibilità delle varie fonti di finanziamento. Il primo PRT siciliano, il cui orizzonte temporale veniva fissato nell'anno 2015, assume pertanto la fisionomia di "progetto di sistema", nel quale dall'individuazione della domanda di mobilità di passeggeri e merci si prefigurano i lineamenti del "Piano dei servizi integrati di trasporto", con la individuazione delle relative infrastrutture necessarie alla sua attuazione.

Per l'aggiornamento del PRT si dovrà attendere il 2017, anno in cui, con il decreto n. 1395 del 30 giugno, l'Assessorato Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità adotta il nuovo piano regionale, il quale assumerà la denominazione di Piano Integrato delle Infrastrutture e della Mobilità (PIIM)³. Il nuovo piano regionale conserva la natura di progetto di sistema del precedente PRT – volto ad identificare uno scenario di breve, medio e lungo periodo, raccordando gli interventi nei diversi settori di trasporto – e acquisisce anche un più deciso orientamento verso il paradigma della mobilità sostenibile ed il ruolo che il trasporto pubblico locale può esercitare nelle (e tra) le maggiori aree urbane della regione. Nei paragrafi seguenti verranno descritti la struttura e gli interventi portanti del PIIM rispetto al mutato scenario della mobilità sul territorio regionale

e l'avanzamento delle progettualità nell'arco dell'ultimo decennio.

Le condizioni di partenza del nuovo piano

Il PIIM si confronta con la maggiore regione italiana per superficie (25.832 kmq) ed una popolazione superiore ai 5 milioni di abitanti, dimensioni in grado di generare ingenti flussi di mobilità in tutte le reti di trasporto. Come rilevato dalle analisi del PIIM, la domanda di mobilità complessiva nel 2015 ammontava a 8,27 milioni di spostamenti giornalieri, tra quelli sistematici ed occasionali. In questa cornice, i capoluoghi di provincia giocano un ruolo assai importante, poiché esercitano il maggior grado di attrazione, a tal punto da generare il 33% della domanda complessiva di spostamento, circa 2,77 milioni di unità. Nondimeno, alcuni centri di medie dimensioni – quali Gela e Marsala – incidono in maniera significativa negli spostamenti quotidiani, attestandosi su una quota di circa mezzo milione di unità. Naturalmente, è nei nuclei centrali delle aree metropolitane, all'interno delle quali risiedono circa 2,5 milioni di persone, che si concentrano i maggiori flussi, sia in uscita che in entrata secondo le diverse modalità di trasporto.

Per quanto riguarda la ripartizione modale della domanda di mobilità complessiva, i dati del XV Censimento ISTAT (2011) fanno emergere il predominante utilizzo del mezzo privato (69,3%), a fronte di un trasporto pubblico che segnala uno scarso uso dell'autobus (9,8%) ed un ricorso tuttora marginale al servizio ferroviario (1%). La quota riferita alla mobilità "dolce", spostamenti effettuati a piedi o in bicicletta, è pari al 19,6%, dato che rimarca il ritardo nei confronti delle regioni del centro nord, ma fa anche intravedere un bacino per la mobilità ciclabile che andrebbe supportato da opportuni investimenti infrastrutturali.

Le cifre siciliane riguardo alla ripartizione percentuale per modalità di trasporto (*modal split*) non si discostano in maniera significativa dalle medie nazionali, se non per ciò che attiene all'uso del servizio ferroviario. Infatti, mentre nel resto del Paese si registra il 4,7% di utenti, in Sicilia si raggiunge appena l'1%, dato che lascia riflettere sulle condizioni del patrimonio ferroviario siciliano, sulla qualità del viaggio in treno, sull'efficienza dei collegamenti, ma anche sul potenziale che ne deriva da una rete estesa circa 1.500 km. Per quanto riguarda l'offerta di mobilità, secondo le analisi propedeutiche al PIIM le criticità sono

ascrivibili alla «definizione di una rete di trasporto sviluppata in fasi temporali successive, con modifiche introdotte in relazione a situazioni contingenti e non sempre organiche ad un disegno di rete». Da qui ne discendono i bassi livelli di servizio di una grande percentuale del patrimonio infrastrutturale stradale, in termini di qualità delle infrastrutture e di continuità dei collegamenti, e il mancato coordinamento dei nodi di interscambio, punto di partenza per una moderna rete infrastrutturale sostenibile. Va però notato che, se sono evidenti l'obsolescenza e l'incuria delle infrastrutture, è altrettanto vero che nuove opportunità provengono dal traffico internazionale: una domanda in forte crescita che esige non solo di dare seguito agli investimenti sui nodi aeroportuali regionali, ma anche al miglioramento delle connessioni interne al territorio regionale per sostenere i flussi turistici.

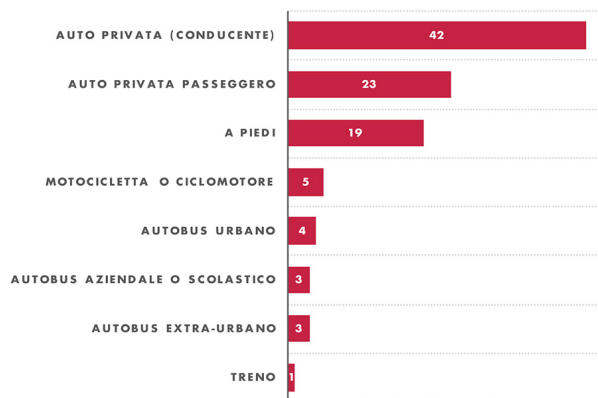


Fig. 1: Ripartizione percentuale degli spostamenti per modalità di trasporto (Elaborazione su dati ISTAT, 2011)

Lo scenario progettuale del PIIM

Tra gli indirizzi prioritari del nuovo piano emergono, da un lato, l'ammodernamento dell'infrastruttura viaria, che appare caratterizzata da diffusi fenomeni di obsolescenza e dalla mancanza di efficienti collegamenti in alcune aree del territorio regionale (si veda il versante meridionale); dall'altro, il miglioramento complessivo della qualità dei servizi di trasporto. Lo scenario tendenziale del nuovo PIIM è condizionato dalla presenza sul territorio regionale di una propaggine del corridoio "Scandinavo-Mediterraneo" della rete europea TEN-T, la quale impone un approccio integrato che tenga conto delle interconnessioni tra le reti ed i nodi di rilevanza continentale – ad esempio la ferrovia Palermo-Messina-Catania o i porti core di Palermo e Augusta – con i sistemi urbani ed i relativi sistemi di mobilità. Alcuni sistemi infrastrutturali, di conseguenza, operano quali commutatori di flussi sovralocali, regionali e locali: si faccia riferimento ad esempio ai nodi ferroviari di Palermo (Passante)

e Catania (Circumetnea), i quali supportano il trasporto pubblico locale in ambito metropolitano, ma al contempo assicurano la connessione alle principali "porte" del sistema urbano, quali gli aeroporti, i porti e la rete ferroviaria regionale. Accanto al rafforzamento delle relazioni interscalari di cui si è detto, il PIIM identifica una serie di obiettivi che possono essere ricondotti ad alcune principali tipologie:

- la prima riguarda la questione del completamento, della riqualificazione, della messa in sicurezza e dello sviluppo tecnologico delle rete infrastrutturale regionale, in particolare stradale e ferroviaria, che tuttora non fornisce un valido supporto all'erogazione di servizi di trasporto efficienti;
- la seconda attiene al tema dell'integrazione, declinabile in termini di intermodalità nelle aree urbane (gomma-ferro), nei sistemi logistici (gomma-ferro e gomma-nave), tra trasporto regionale e TPL urbano, nonché della cooperazione in ambito portuale e aeroportuale per ridurre l'inefficienza rispetto ai mercati di riferimento;
- la terza si riferisce alla questione della tipologia degli impatti sull'ambiente e della qualità di vita nelle aree urbane, le quali chiamano in causa il necessario potenziamento del trasporto pubblico locale, la riduzione delle emissioni derivanti dal trasporto privato, la promozione di sistemi di mobilità sostenibile;
- la quarta ed ultima riguarda la componente tecnologica, ovvero la progressiva informatizzazione e il controllo remoto dei sistemi di trasporto (ITS), per via delle positive ricadute che questo comporta sia in termini di sicurezza, analisi e gestione dei flussi, sia per la fidelizzazione degli utenti, soprattutto in ambito urbano.

Sul fronte temporale, il piano identifica tre scenari – breve (2020), medio (2030), lungo (2050) – ai quali si assegnano specifici indicatori di risultato da conseguire per i diversi obiettivi progettuali e modalità di trasporto.

Rispetto alla questione della diversificazione modale, l'attuazione delle azioni del piano comporterebbe un aumento del TPL ferroviario del 4% al 2020 e del 6,4% al 2030, avvicinando la quota modale su ferro al 7%, pressochè in linea con i valori medi nazionali. Per ciò che attiene al TPL su gomma, il piano ne propone l'incremento del 2,5% nel 2020 e del 3,5% nel 2030, portandone la quota modale al 2030 all'11,2%. Questo orientamento verso il trasporto collettivo avrebbe un'impatto positivo sull'ambiente e sui costi di trasporto: sull'ambiente, commisurabile in una riduzione delle emissioni pari a 700 tonnellate di anidride carbonica nel 2020 e 1.400 tonnellate nel 2030; sui costi di trasporto quantificabile in un

abbattimento pari al 3,7% al 2020 e al 9,3% al 2030.

Una componente rilevante nella quantificazione degli obiettivi dello scenario progettuale si riferisce, visto il ritardo accumulato negli anni, al trasporto ferroviario. Il piano stima che la completa attuazione delle azioni – soprattutto attraverso la sistematizzazione di itinerari e frequenze e la gerarchizzazione dei servizi – porterebbe il volume delle percorrenze dagli attuali 10,4 milioni di treni*km annui ai 13,5 milioni di treni*km annui al 2020, con un incremento del 23%. Condizione essenziale perché lo scenario si realizzi è la rapida messa in esercizio di alcune infrastrutture di primario interesse metropolitano, tra queste il Passante ferroviario di Palermo, dove si concentrerebbero i maggiori incrementi nei volumi di traffico.

Gli interventi portanti del PIIM

Va detto che una parte significativa del piano di azione progettuale del PIIM è dedicata a interventi già programmati dal precedente PRT e progressivamente inseriti in varie programmazioni nazionali e regionali, tra cui quella del FESR 2007-2013. Ciò vale in particolare per lo scenario al 2020, dove sono presenti interventi avviati ed

in molti casi in via di completamento, quali ad esempio:

- sul sistema ferroviario, il raddoppio del passante e il primo stralcio della chiusura dell'anello ferroviario di Palermo, il collegamento della rete ferroviaria con l'aeroporto a Catania, il raddoppio e/o la velocizzazione di alcune tratte delle linee Palermo-Messina-Catania-Siracusa;
- sul sistema stradale, alcuni completamenti (Agrigento-Caltanissetta, Caltanissetta-Gela), ma prevalentemente solo manutenzioni straordinarie sulla rete autostradale;
- sul sistema portuale, la riqualificazione e la messa in sicurezza di alcuni porti di rilievo regionale (Marsala, Sciacca, Pozzallo, Licata) e nelle isole minori;
- sul sistema aeroportuale, l'adeguamento sismico del terminal passeggeri di Trapani;
- sul sistema logistico, la realizzazione dei due interporti di Termini Imerese e Catania-Bicocca e della piattaforma logistica di Tremestieri.

Nello scenario al 2030 è invece possibile apprezzare una serie più strutturata di interventi, la cui progettualità è maturata nell'ultimo decennio, così come l'abbandono di alcuni altri che avevano caratterizzato il precedente piano, quali ad esempio la costruzione del quinto

Infrastruttura	Opera	Stato progettazione - realizzazione
Passante Ferroviario di Palermo	Raddoppio del passante ferroviario e collegamento con l'aeroporto di Punta Raisi	In costruzione
Anello Ferroviario di Palermo	Chiusura dell'Anello Ferroviario	In costruzione (tratte)
Ferrovia e metropolitana Circumetnea	Tratte urbane ed extraurbane della Ferrovia Circumetnea	In costruzione (tratte)
Nodo di Catania	Interramento stazione centrale, completamento doppio binario tra Bivio Zurria e Acquicella	Progetto definitivo
Nodo di Catania	Raddoppio Catania Ognina - Catania Centrale	In costruzione
Messina - Catania	Raddoppio in variante della linea tra Giampileri e Fiumefreddo	Progetto preliminare
Palermo - Catania - Messina	Potenziamento e velocizzazione dell'itinerario Palermo - Catania - Messina	Progetto definitivo
Catania - Siracusa	Velocizzazione della linea Bicocca - Targia	Varia
Palermo - Agrigento	Rettifiche al tracciato Fiumetorto - Agrigento	In costruzione
Messina - Palermo	Raddoppio e variante di tracciato della tratta Campofelice - Castelbuono	In costruzione
Palermo - Catania	Nuovo collegamento Palermo - Catania	Progetto preliminare
Siracusa - Gela	Velocizzazione della linea e miglioramento stazione di Ragusa e Gela	Progetto preliminare
Palermo - Trapani	Ripristino linea Palermo - Trapani via Milo	Progetto preliminare
Canicattì - Siracusa	Modifiche al tracciato e rinnovo binario in tratte varie Canicattì - Gela e Vittoria - Comiso	In costruzione
Palermo - Trapani	Velocizzazione della linea Palermo - Alcamo - Trapani	Progetto preliminare

Tab. 1: Principali interventi previsti dal PIIM (Rielaborazione su dati Regione Siciliana, 2017)

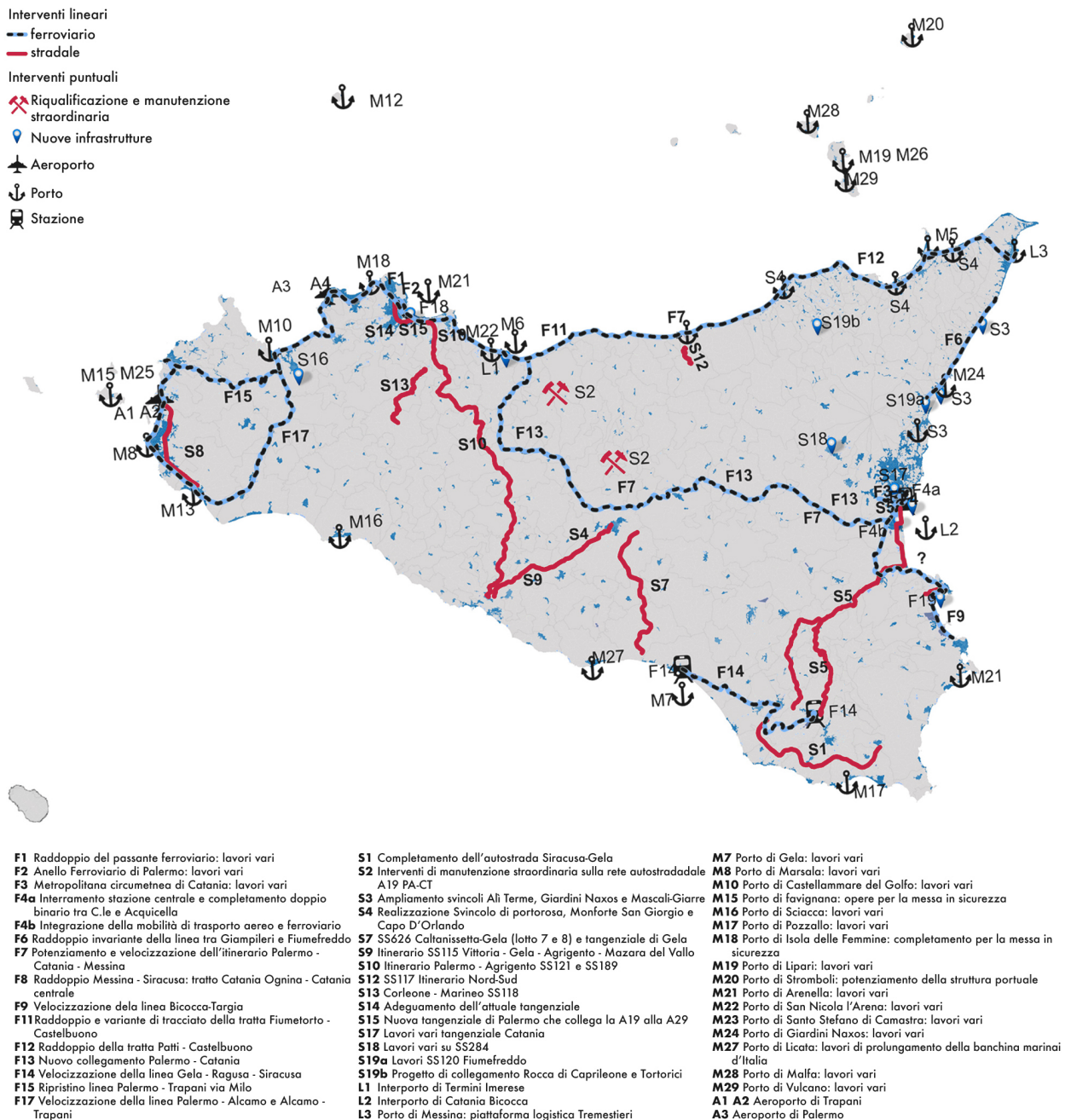


Fig. 2: Localizzazione dei principali interventi previsti dal PIIM (Fonte: Regione Siciliana, 2017)

aeroporto regionale nel territorio della provincia di Agrigento, l'ipotesi di un collegamento ferroviario ad alta velocità tra Palermo e Catania, una politica logistica basata su autoparchi ed un sistema più diffuso di porti e interporti.

Nello scenario al 2030, gli interventi portanti sono i seguenti:

- sul sistema ferroviario emerge in particolare l'investimento sul nodo di Catania (completamento della metropolitana Circumetnea e potenziamento dell'itinerario urbano), il raddoppio/velocizzazione di alcune tratte sulle direttrici tirrenica e ionica, nonché i primi nuovi itinerari che dovranno assicurare la velocizzazione della tratta Palermo-Catania;
- sul sistema stradale, l'intervento portante è costituito dal completamento dell'autostrada

Siracusa Gela, accanto alla realizzazione a scorrimento veloce di diversi tratti della statale 115 tra Vittoria e l'aeroporto di Trapani-Birgi ed alcuni itinerari interni tra cui la Marineo-Corleone;

- sul sistema portuale, ulteriori potenziamenti di infrastrutture portuali di medie dimensioni, quali Mazara del Vallo e Gela;
- sul sistema aeroportuale, l'adeguamento sismico del terminal passeggeri di Palermo.

Ancor più che lo scenario al 2050, il quale appare condizionato da numerosi variabili progettuali e finanziarie, è utile piuttosto rimarcare alcuni indirizzi del piano per ciò che attiene una più efficace gestione delle reti e dei servizi di trasporto a livello regionale e metropolitano.

Un primo ambito di intervento riguarda il passaggio ad una reale ottica di sistema nella

gestione dei servizi ferroviari metropolitani, secondo il "modello di rete integrato e gerarchizzato", per i quali il PIIM riporta uno scenario di sviluppo delle interconnessioni e delle frequenze (15 minuti sulla metropolitana Circumetnea, 30 sui rimanenti servizi metropolitani) che dovranno sostenere l'auspicato incremento dell'offerta al 2020 del 51% nell'area metropolitana di Palermo e del 43% nell'area metropolitana di Catania, e per il trasporto regionale nel suo complesso ad un incremento del 41% nel medio termine (2030).

Un secondo elemento di innovazione riguarda l'importanza attribuita ad una nuova governance della mobilità e del trasporto pubblico, quale condizione irrinunciabile per conseguire obiettivi di efficienza e sostenibilità in un panorama regionale caratterizzato da una notevole frammentazione degli operatori. Alcune proposte scaturite dal processo di pianificazione sembrano andare nella direzione dell'integrazione (programmatica, gestionale, tariffaria) auspicata dal PIIM ed in particolare: l'istituzione di una agenzia regionale per il TPL, la quale dovrebbe scaturire da un tavolo tecnico permanente, finalizzata a promuovere e coordinare le politiche collegate alla mobilità sostenibile in ambito regionale, rivolta soprattutto ad assicurare le interconnessioni in ambito urbano tra le varie modalità di trasporto (ferro-gomma-mobilità dolce) e tra diversi operatori (pubblici e privati); una pianificazione integrata della politica dei trasporti nell'area dello Stretto di Messina attraverso il rafforzamento dell'apposita conferenza permanente interregionale istituita con la Regione Calabria; l'istituzione di conferenze regionali volte ad assicurare una gestione unitaria o comunque coordinata all'interno e tra i due poli aeroportuali (Palermo-Trapani e Catania-Comiso), nonché nel settore della portualità e della logistica.

Note

1. Il Piano Direttore del Piano regionale dei trasporti e della mobilità è stato adottato con D.A. n. 237/gab del 16 dicembre 2002. Per i contenuti si veda: <http://www.regione.sicilia.it/turismo/trasporti/prt.htm>
2. Il Piano generale dei trasporti e della logistica è stato approvato con deliberazione del Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001. Per i contenuti si veda: http://ponreti.mit.gov.it/index.php/component/docman/doc_download/17-piano-generale-dei-trasporti-e-della-logistica-pgtl
3. Piano Integrato delle Infrastrutture e della Mobilità, Regione Siciliana. Per i contenuti si veda: http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssInfrastruttureMobilita/PIR_InfrastruttureMobilitaTrasporti/PIR_4115326.436191696/PIR_PIANOREGIONALEDEITRASPORTI