



# Il turismo nei piani veneziani

di TURIDDO PUGLIESE ed EMANUELA SEMIANI

**L'**aspetto delle trasformazioni fisiche e funzionali della città rispetto al turismo non è mai stato analizzato in maniera specifica a livello di pianificazione urbanistica.

In una città come Venezia dove l'economia turistica rappresenta un segmento preponderante dell'economia veneziana, il governo del turismo, del suo impatto sulla città e la sua capacità di rigenerare risorse, si declina in termini di governo dei flussi e riorganizzazione degli accessi, di regolamentazione delle trasformazioni edilizie, tutela ambientale e paesaggistica del territorio e promozione di politiche specifiche per lo sviluppo di attività da cui il settore trae nutrimento.

Non sempre si tratta di politiche "urbanistiche" e, anche nel caso in cui si tratti del governo delle trasformazioni, la pianificazione ha più facilmente influsso su grandi progetti che, ad esempio, sulla diffusione capillare e difficilmente percepibile "in tempo reale" di spazi per attività ricettive extra-alberghiere<sup>1</sup>, ovvero affittacamere e bed & breakfast che negli ultimi cinque anni hanno proliferato<sup>2</sup>, in seguito alla liberalizzazione consentita dalla legge regionale 49 del 22 ottobre 1999.

Si tratta piuttosto, appunto, di strategie e politiche di scala territoriale e relative alla mobilità, oppure a carattere ambientale. Per questo, la relazione tra piani urbanistici e turismo non è facilmente definibile e interrogarsi sulla sua natura può non portare a una risposta su quali siano le azioni necessarie per governare il turismo attraverso i piani urbanistici. Nella disciplina delle trasformazioni del territorio veneziano<sup>3</sup> sono tre le varianti che affrontano, con intenti e approcci diversi, tematiche relative al turismo: la variante per la città antica, quella per la terraferma e quella per la laguna e le isole minori.

Non sono comunque questi, o non sono solo questi, gli strumenti da mettere in campo per un efficace governo del sistema turismo, articolato e complesso. Il Piano strategico *Venezia Città Metropolitana – qualità, lavoro, culture*, raccoglie la sfida,

complessa e difficile, di provare a trasformare quello che è spesso stato visto come un male necessario che ha contribuito ampiamente allo sfruttamento in misura non sostenibile del bene pubblico "città" e del capitale sociale veneziano, in risorsa qualificante.

## **La variante per la città antica e le attività ricettive**

Per raccontare la storia di questa variante, approvata dalla Regione il 9 novembre 1999, a meno di un mese dalla promulgazione della legge sulle attività ricettive extra-alberghiere, si potrebbe parlare di un tentativo di regolamentazione vanificato prima di essere messo in atto. L'effetto della legge è di liberalizzare attività che nella variante erano classificate come residenza. Una verifica sollecitata dal Comune ha portato a una riconferma, da parte della Regione, dell'inclusione di queste in tale categoria, inficiando l'attenzione che lo strumento aveva posto alle attività ricettive alberghiere vere e proprie, disciplinate con vincoli precisi proprio allo scopo di salvaguardare la residenza. Le norme prevedevano, infatti, originariamente, che si potessero insediare attività ricettive in più tipi edilizi. Tre i vincoli imposti: l'impossibilità di modificare la destinazione residenziale in unità di superficie inferiore ai 120 mq; il fatto che le attrezzature ricettive possono essere insediate in unità compatibili con questa funzione, purché dotate di una superficie di 200 mq su uno stesso piano; infine la necessità di disporre di due accessi separati e indipendenti nel caso in cui la stessa unità edilizia ospiti sia residenza sia attività ricettive. La ripercussione di questo processo di liberalizzazione sul mercato è stata ed è una vera e propria mobilitazione individualistica<sup>4</sup>: piccoli investitori hanno comprato unità edilizie minori e le hanno trasformate, agevolati nell'operazione dal costo e dalla mancanza di caratteristiche architettoniche di pregio da conservare. Anche gli alberghi hanno sfruttato l'opportunità: a partire dal 1999 si sono, infatti, moltiplicate le dépanance

esterne. Il risultato è stata la rarefazione di una precisa fascia dello stock abitativo e un innalzamento dei prezzi.

La fascia che viene impoverita da questo “rastrellamento”, costituita per lo più da alloggi di dimensioni medio-piccole, è tra l’altro la più appetibile per giovani e persone con minore potere d’acquisto. Studenti, nuclei familiari di una sola persona, giovani coppie e giovani professionisti all’ingresso del mercato del lavoro sono i più svantaggiati in una situazione di forte rialzo dei prezzi del settore immobiliare e di scarsità del bene. La difficoltà e spesso l’impossibilità di stabilirsi in città si assommano ad altri fattori e generano meccanismi viziosi che devono essere scardinati per restituire in maniera duratura a Venezia la capacità di rigenerare risorse.

### ***Il governo dei flussi attraverso la riorganizzazione degli accessi***

Come già osservato, governare i flussi turistici, proposito in sé arduo da attuare, non è materia della disciplina urbanistica. Tuttavia, ciò che la pianificazione può fare, specialmente in una città come Venezia, è minimizzare l’impatto di tali flussi creando le condizioni perché essi siano convogliati verso luoghi precisi attrezzati per sostenere la domanda di mobilità – e non solo – generata dal turismo. Il controllo dei flussi turistici è,

dichiaratamente, uno dei due obiettivi principali della variante per la terraferma attraverso cui conseguire la regolazione dell’accessibilità al centro antico della città lagunare.

Regolare l’accesso alla città dedicando allo scambio di modalità di trasporto due punti precisi della gronda lagunare, a nord a Tessera e a sud a Fusina, servirà, quando i terminal saranno finalmente realizzati, a più propositi e forse anche a ridurre l’intensità di traffico e il conseguente moto ondoso, difficile da controllare specialmente in laguna. Primariamente la ridefinizione degli accessi alla città consentirà di alleggerire il carico che attualmente grava sulla zona di piazzale Roma. Il terminal di Fusina a sud, infatti, e quello aeroportuale di Tessera a nord, che sarà inoltre una delle due “teste” della metropolitana sublagunare per l’isola di Murano e l’Arsenale, intercetteranno e dirotteranno i flussi turistici che oggi gravano totalmente e direttamente sull’area di piazzale Roma nella città antica.

Entrambi saranno collegati con un terzo terminal d’interscambio terra-acqua, localizzato a Punta Sabbioni. Il progetto dei terminal, che sono destinati ad accogliere rispettivamente il 75% e il 25% del traffico in entrata e in uscita, insieme con l’aumento della dotazione infrastrutturale del territorio che beneficerà della realizzazione del sistema ferroviario metropolitano regionale, del passante autostradale tra Mira e Quarto d’Altino e della linea tranviaria, è



elemento determinante per alleggerire il traffico d'attraversamento di Mestre, che verrà dirottato a nord e a sud.

La realizzazione di due terminal d'interscambio tra auto e battelli collegherà in maniera diretta la zona dell'aeroporto, che nel 2006 avrà, presumibilmente, un traffico di 6 milioni e mezzo di passeggeri, con la parte nord della città antica.

### **La variante per la laguna e le isole minori e il turismo "ecologico"**

Questo strumento va ad aggiungersi al mosaico di varianti che compongono il nuovo piano regolatore generale ispirato al preliminare studiato nel 1995 da Leonardo Benevolo. La variante è "atto fondante per un nuovo approccio ai problemi della salvaguardia attiva della laguna... che non si limiti a dei divieti, ma che individui tutte le azioni positive che possono o debbono essere fatte per mantenere la laguna come una parte viva del nostro Comune"<sup>5</sup>.

Questo strumento non è un piano urbanistico tradizionale, ma sconfinava nella tutela ambientale e contiene indirizzi per quanto riguarda le materie che sfuggono al controllo del comune. La variante intende riportare, in modi diversi, una presenza umana in laguna, che possa contribuire al controllo degli usi di acque e di territorio<sup>6</sup> che oggi versano in condizioni d'abbandono o di degrado. Il presupposto è che favorire il riuso delle isole abbandonate con attività che generino flussi di persone faccia sì che gli usi controllati aiutino a combattere quelli predatori.

Isole che il piano regolatore del 1962, tuttora vigente dove non sostituito da strumenti più recenti, vincola a destinazioni d'uso obsolete spesso ospedaliere o militari verranno nuovamente abitate e ospiteranno attività ricettive di vario tipo per un turismo ecosostenibile. In linea di massima il turismo rappresenta, infatti, la funzione più richiesta e soprattutto più redditizia e, possibilmente, qualificante per un ambiente così pregiato, delicato e unico come la laguna. Tanto redditizia, in tutte le sue declinazioni, che da qualche anno a questa parte alcune isole o parti di esse, sono state riconvertite in *resort* e attività ricettive.

Del resto, il segmento ecologico del turismo è in forte crescita<sup>7</sup>, non solo presso le fasce più giovani della popolazione, e il fatto di potere accedere a un patrimonio storico e naturalistico oggi non utilizzato né valorizzato apre prospettive alla città e all'area urbana.

L'insediamento d'attività ricettive a basso costo

offrirebbe opportunità di stationamento a quanti oggi si comportano come "pendolari" del turismo<sup>8</sup>. Non solo, ma consentirebbe di ampliare l'offerta a cui fa riferimento il mercato dei gitanti, con fini anche educativi e mirati alla diffusione della cultura del prezioso ecosistema lagunare.

Diversificare l'offerta correlata agli usi della laguna, delle valli da pesca e delle isole, ampliando la gamma di quelli ambientalmente compatibili, potrebbe consentire di sgravare, pur a fronte di una domanda crescente, il centro antico. Oppure, forse più realisticamente, semplicemente di contenere il dilagare di questa funzione a scapito di quella residenziale.

Per dare impulso turistico alla laguna la variante prevede il ripristino dei numerosi edifici che, in rovina e in stato d'abbandono, punteggiano le isole minori che la variante prevede di destinare a ricoveri, ad attività ricettive extra-alberghiere e per la ristorazione. Una delle previsioni è infatti rivitalizzare itinerari escursionistici dedicati agli sport nautici tradizionali. La previsione riguarda la parte a nord e quella a sud della città. Il cosiddetto arcipelago centrale verrà, infatti, destinato a funzioni di complemento della zona abitata con quote di residenza maggiori che altrove. Al contrario, a nord e a sud verranno privilegiate la compatibilità con usi turistici di tipo ambientale con conseguentemente quote minime d'edificabilità. Nella laguna meridionale, dove la piccola corona di batterie fortificate durante la dominazione austriaca e gli ottagoni costruiti nell'ultima fase di vita della Repubblica rappresentano gli elementi di maggiore modifica dell'ambiente naturale da parte dell'uomo, saranno incentivati valori naturalistici e funzioni connesse alla pesca. Nella parte nord orientale si è ripristinato uno stato di relativa naturalità, che insieme alle preesistenze archeologiche ne determina il valore ambientale.

Vale la pena di fare una considerazione, osservando che la porzione più meridionale della laguna non è tutta in comune di Venezia. Per quanto riguarda l'attuazione delle previsioni, lo strumento, che è dichiaratamente un piano non tradizionale, dato che la materia a cui si applica non è esclusivamente urbanistica, prevede il ricorso ad accordi di programma e a protocolli d'intesa<sup>9</sup>. Dunque sarà tanto più efficace quanto più i soggetti coinvolti nella sua attuazione, Provincia, Magistrato alle Acque, Soprintendenza ai monumenti, che hanno per altro partecipato all'individuazione dei contenuti, agiranno di concerto. Questo dà la misura

di come, quanto più complesse sono le problematiche trattate, diventino inadeguati e parziali gli strumenti tradizionali di pianificazione per il governo e per lo sviluppo di un territorio.

### **Il governo del settore turistico nel piano strategico di Venezia**

Presentato alla città a dicembre del 2003 in forma non definitiva, il Piano strategico *Venezia Città Metropolitana – qualità, lavoro, culture* prefigura strategie, politiche e azioni organizzate per indirizzare lo sviluppo della città nel prossimo decennio. Una visione di medio-lungo termine, dunque, che nell'individuare le sette linee preferenziali dello sviluppo economico di Venezia ha prima analizzato specificità e punti di forza del sistema locale per poi studiare strategie che presuppongono, data la molteplicità dei soggetti coinvolti e la complessità dei temi affrontati, ampio ricorso a strumenti di concertazione come protocolli d'intesa o accordi di programma. Il turismo rappresenta una delle sette linee strategiche preferenziali per lo sviluppo futuro della città, dato che, come si legge nel piano<sup>10</sup>, esso è una invariante del sistema economico veneziano. Attraverso una reinterpretazione del sistema turistico nel suo complesso il piano punta a intervenire nella catena della produzione turistica agendo sul prodotto offerto, in termini di alberghi, musei, spettacoli e altro, su quello della domanda, concentrandosi soprattutto sulla promozione, e sulla stessa filiera per quanto riguarda le connessioni con il sistema città. Promuovere l'agire in rete degli attori, principalmente attraverso gli strumenti di governance citati, sia pubblici sia privati, che fanno parte del sistema turismo, attraverso la costruzione di un network orizzontale, è condizione necessaria per un approccio strategico finalizzato allo sviluppo e alla sostenibilità del sistema stesso. Le strategie sono due: promuovere qualità e sviluppo d'attività correlate al turismo, perché questo settore agisca da volano per le attività produttive della città e governare il sistema turismo. Ognuna di esse è articolata in politiche e azioni. La complessità del sistema viene riletta per singoli segmenti e vengono individuate le possibili interrelazioni e ipotesi di sviluppo all'interno di un quadro condiviso. La sommatoria di questi elementi, articolata in dieci politiche nel primo caso e in cinque nel secondo, dovrebbe contribuire allo sviluppo del sistema turismo e all'ottimizzazione

delle sue ricadute sulla città.

Anche nel governare il sistema il piano si riferisce in primo luogo all'impatto sulla quotidianità del sistema urbano. Il turismo costituisce una risorsa del territorio e i turisti sono una porzione consistente dei *city users* dell'area urbana: le politiche attivate saranno pertanto focalizzate sulla gestione dei flussi, sulla programmazione della qualità per ricettività e servizi, sulla creazione di un network che possa ottimizzare le ricadute a livello cittadino, sullo sviluppo del progetto dei terminal e su quello di collegamenti e di trasporti dedicati.

<sup>1</sup> Ciò che è classificato come attività ricettiva extralberghiera nel testo di legge è: esercizi d'affittacamere, attività ricettive in esercizi di ristorazione, attività ricettive a conduzione familiare – bed & breakfast, unità abitative ammobiliate a uso turistico, strutture ricettive –, residence, attività ricettive in residenze rurali, case per ferie, ostelli per la gioventù, foresterie per turisti, case religiose di ospitalità, centri soggiorno studi.

<sup>2</sup> Affittacamere e bed & breakfast nel maggio del 2003 erano, nel solo centro antico, rispettivamente, 136 e 121. I primi erano 12 nel 2000, 39 nel 2001, 67 nel 2002. I secondi, 16, 41 e 44. Fonte: assessorato al commercio del Comune di Venezia.

<sup>3</sup> I tre strumenti fanno parte del "mosaico" che compone il nuovo piano regolatore di Venezia, il cui preliminare è stato redatto da Leonardo Benevolo nel 1995.

<sup>4</sup> Mobilitazione individualistica è un'espressione di Alessandro Pizzorno. Alessandro Pizzorno, *I ceti medi nei meccanismi del consenso*, in Fabio Luca Cavazza, Stephen R. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Garzanti, Milano 1974, pp. 314-337.

<sup>5</sup> Variante al Prg per la laguna e le isole minori, relazione e dimensionamento del piano, presentazione di Roberto D'Agostino, p. 10.

<sup>6</sup> Sono escluse: la città antica, il Lido, Pellestrina, Murano, Burano, Mazzorbo, Torcello, Sant'Erasmo e le Vignole, normate ognuna con un'apposita variante al piano regolatore generale.

In tutto, tra isole, motte, ottagoni e batterie, le isole minori sono quaranta. Alcune di esse sono state riqualificate già da alcuni anni, come ad esempio San Servolo, e destinate a nuovi usi. La Venice International University – VIU, che qui ha sede, è infatti ospitata negli edifici che un tempo componevano l'ospedale psichiatrico riconvertito grazie a un accordo di programma tra Comune e Provincia di Venezia.

<sup>7</sup> Federico Della Puppa e Sandro Polci (a cura di), *Turismo, ambiente e comunicazione nelle aree protette italiane*, Carsa Edizioni, Pescara 2000.

<sup>8</sup> Ovvero quanti si fermano in città dalla mattina alla sera. Il termine con cui vengono solitamente indicati è "arrivi", contrapposto a "presenze", utilizzato per coloro che vi pernottano. Nel 2001 in tutto il territorio del comune gli arrivi sono stati 2.814.000, e nel solo centro antico se ne è concentrata solo la metà, ben 1.555.000. *Fondaco del turismo*, elaborazione Coses 2002 su dati Apt di Venezia.

<sup>9</sup> Variante al Prg per la laguna e le isole minori, relazione e dimensionamento del piano, *op. cit.*, p. 11.

<sup>10</sup> Venezia Città Metropolitana – qualità, lavoro, culture. Piano strategico di Venezia. Linee, strategie, politiche e azioni. Dicembre 2003. La linea strategica "Città del turismo" è illustrata alle pp. 50-54.

