CONDIZIONI DI COMPETITIVITÀ DELLE STRUTTURE RICETTIVE DEL COMUNE DI VENEZIA E DELLA REGIONE TURISTICA

La Sintesi del Documento COSES 536 CISET-COSES CONDIZIONI DI COMPETITIVITA' DELLE STRUTTURE RICETTIVE DEL COMUNE DI VENEZIA E DELLA REGIONE TURISTICA Contributo COSES A cura di E. Barbiani, G.Zanon Venezia, Gennaio 2004, è stata curata da Scaramuzzi ai fini di un suo inserimento nel Sito Internet al Fondaco Venezia e al Fondaco Turismo come Navilio (approfondimento) scaricabile in formato PDF. Il content manager si assume ogni responsabilità per errata comprensione del contenuto e delle interpretazioni degli autori, o per inciampi nei tagli e negli adattamenti operati.

PERCHE' E SU COSA SI INDAGA

Il turismo veneziano negli anni '90 è stato caratterizzato da una **crescita costante** dei flussi di visitatori. In particolare il Centro Storico ha registrato, in dieci anni, un incremento molto rilevante (vicino al 40%) ed ha toccato un record assoluto di 3.728.713 presenze nel corso del 2001, malgrado gli eventi internazionali del settembre di quell'anno.

E' stato sufficiente, tuttavia, che nel 2002 si verificasse un arresto **delle tendenze positive** ed una temporanea caduta dei flussi diretti nelle diverse località, sia all'interno del Comune, sia nelle aree appartenenti alla vicina "regione turistica", per diffondere un notevole pessimismo nelle aspettative future degli operatori.

Alcuni imprenditori hanno avuto fondate ragioni di preoccuparsi, in quanto la riduzione della loro clientela è stata rilevante ed inattesa. Per la maggior parte degli esercizi ricettivi, invece, il risultato è stato di poco negativo e, comunque, è apparso tale solo perché è seguito ad un periodo nel quale erano stati raggiunti livelli eccezionali.

Alla fine dell'anno appena concluso, la **situazione** si è già ampiamente **chiarita.** Arrivi e presenze nell'insieme del comune sono ritornati ai livelli del 2000, ma ciò non è avvenuto in maniera uniforme. Centro Storico e Lido, hanno recuperato. La Terraferma, dopo una buona tenuta nell'anno di svolta (2002), ha registrato, invece, un calo evidente. Si tratta di alcuni segmenti dell'offerta (categorie alberghiere elevate) e della domanda (principali paesi di provenienza dei pernottanti: USA, Giappone, ecc.) che, dopo una flessione nel corso del 2002, anche nell'ultimo anno hanno perso in termini di flussi di arrivi e presenze e, conseguentemente, hanno ridotto il loro peso nel confronto con altre componenti del mercato. Trattandosi di una fascia di clientela medio alta, anche il mancato apporto in termini di spesa per alloggio e per altri servizi ed attività del variegato comparto turistico, è stato maggiormente evidenziato.

Nel caso della Terraferma, all'interno del comune, e per le località appartenenti alla "regione turistica" (Riviera del Brenta, Cavallino,…) le tendenze negative, invece, appaiono piuttosto generalizzate ed estese ad un vasto insieme di tipologie e nazionalità. Anche in questi casi, tuttavia, l'effetto appare esaltato dal fatto che per un lungo periodo precedente si erano verificati incrementi costanti nei flussi turistici, che avevano raggiunto valori particolarmente elevati prima del settembre 2001.

In ogni caso, la **recente congiuntura** degli ultimi due anni, ha rappresentato un evento inaspettato per l'intero comune di Venezia, una destinazione turistica che, da molto tempo, non era più abituata ad un andamento decrescente della domanda. In particolare ciò non accadeva, nel Centro Storico, dall'inizio degli anni Novanta, quando -per un solo anno- si era verificata una lieve flessione, prontamente superata già nell'anno

successivo. In questa aspettativa, rientrava anche una ulteriore convinzione piuttosto diffusa. Quella secondo la quale, bastasse aumentare la capacità ricettiva nell'intero comune e, a maggior ragione, nella Città antica e nelle isole, per riuscire ad attrarre nuova clientela ed in particolare per trasformare quote crescenti di escursionisti impropri, in visitatori pernottanti. Questa opinione risulta non del tutto priva di fondamento ed è motivata sulla base del rilevante indice di utilizzazione dei posti letto disponibili, particolarmente elevato nel Centro Storico. Un fatto che induce a ritenere che esista una ampia fascia di domanda disponibile ad accettare *qualsiasi* condizione di offerta. Tuttavia, si tratta di un parere che, in gran parte, sottovaluta almeno un altro fattore importante che determina la decisione del viaggiatore. Il **rapporto tra qualità e prezzo** dei diversi segmenti dell'offerta ricettiva veneziana e di quella concorrente delle località dell'entroterra. Chi sostiene questa tesi ritiene, implicitamente, che il turista attribuisca all'opportunità di soggiornare a Venezia un valore così elevato da rendere sicuramente vincente tale scelta, rispetto ad un pernottamento negli esercizi ricettivi più o meno anonimi insediati nella "regione turistica". Come si potrà leggere più avanti, questa opinione è largamente infondata e non corrisponde ai reali e più diffusi comportamenti dei turisti.

A complicare il quadro determinato da una situazione ***congiunturale*** incerta, si è anche sovrapposto un importante elemento ***strutturale***, costituito dall'aumento consistente della ricettività turistica. Il fenomeno, si è manifestato con notevole intensità dopo il '97 ed appare diffuso in tutti gli ambiti interni al comune, ma risulta particolarmente rilevante nella Città antica (sestieri veneziani ed isole della laguna). Ha prodotto, un elevato aumento di tutti i tipi di strutture di accoglienza, sia alberghiere, sia extra, ed una crescita consistente dei posti letto disponibili.

Poiché l'apertura di nuove strutture ricettive non accenna ad arrestarsi, si può ritenere che **le aspettative** di quanti intendono entrare, o vogliono espandere la loro presenza nel mercato veneziano, siano sicuramente **positive**. Esiste tuttavia **un altro punto di vista**, abbastanza diffuso tra una parte degli albergatori veneziani, soprattutto quelli più sensibilmente colpiti dalla diminuzione della domanda. Secondo questi ultimi, l'attuale congiuntura ha reso più difficili gli equilibri tra benefici e costi delle imprese ed ha ridotto largamente i loro margini di profitto. Per tali operatori, l'aumento dell'offerta, che si è unito alla contrazione del numero di visitatori pernottanti, ha determinato la precarietà della situazione attuale. Se non vi sarà una immediata ripresa, il futuro risulterà poco brillante, al punto da creare in prospettiva non poche difficoltà ed ulteriori timori. Tra i rimedi richiesti da alcuni operatori sono stati proposti: un intervento dal lato dell'offerta, ottenuto introducendo un **"controllo"** più rigido della stessa da parte delle Amministrazioni locali, oppure una riduzione del periodo di apertura delle strutture ricettive. Quale che sia il punto di vista, risulta evidente che l'attuale **situazione** appare alquanto **diversa** dal passato. Sono stati messi in discussione gli equilibri esistenti, mentre le convenienze, da tempo stratificate, sono notevolmente cambiate. In particolare la ricerca del COSES intendeva documentare due questioni:

- l'evoluzione della ricettività turistica (alberghiera ed extra) nel comune di Venezia a partire dal dopoguerra;
- la localizzazione della ricettività ed il suo impatto sulla città al momento attuale e nel futuro immediato (orizzonte 2010).

Questo contributo del COSES, pubblicato nel Doc.536/2004 a cura di Zanon e Barbiani, fa parte di una ricerca commissionata dall'Assessorato al Turismo del Comune di Venezia (con il contributo dell'AVA), a Ciset e COSES sulle "Condizioni di competitività delle strutture ricettive del Comune di Venezia e della regione turistica".

IL FUTURO HA IL CUORE ANTICO
UNA STORIA DELLA RICETTIVITA' TURISTICA A VENEZIA 1957-2003

E' a partire dal 1997, e ancor più dopo il 1999, che il mercato relativo alle strutture ricettive veneziane ha registrato una forte accelerazione. Specie nell'ambito della Città Antica (Sestieri e Isole), ma anche nel resto del comune e nella Regione turistica, verso Padova, Treviso ed il Veneto orientale, si sono manifestati comportamenti che presentano numerose analogie. Attraverso nuove edificazioni, ristrutturazioni integrali, trasformazioni d'uso, o anche con interventi di minori dimensioni, è stato immesso sul mercato un numero rilevante di immobili destinati alla ricettività turistica. L'ammontare complessivo dell'offerta attuale e di quella che sarà operativa nei prossimi due o tre anni, è in grado di accogliere una clientela che dovrebbe crescere a ritmi molto sostenuti, e senza interruzioni, se si volessero mantenere i livelli (elevati) di utilizzazione cui Venezia è abituata. Si è anche ventilata l'ipotesi di tornare alle chiusure stagionali in periodi di morbida, situazione che a Venezia abbiamo dimenticato da oltre 20 anni.

Siamo convinti che quanto sta avvenendo dal 1997 ha le sue radici nel passato, in quello che è successo al sistema turistico veneziano dal dopoguerra alla metà degli anni Novanta.
Per fare un esempio, la crescita incessante della cosiddetta regione veneziana (che ha la sua attrazione nella Città Antica ma il suo sistema ricettivo allargato dal Garda alle Dolomiti e alla Slovenja), si è accompagnata ad una sostanziale stasi dal lato della ricettività, in termini di posti letto messi a disposizione proprio nella destinazione finale, pivot dell'intera macchina turistica. Viceversa, i molteplici e diversi segmenti della domanda hanno avuto un notevole e quasi continuo incremento, con evidenza di quelli che vengono definiti escursionisti (stanno a Venezia meno di un giorno, non vi pernottano), o escursionisti impropri (dormirebbero a Venezia se ci fosse posto o se costasse meno) o escursionisti di rimbalzo (fanno una gita a Venezia dal proprio luogo di vacanza).

Le fasi individuate dall'analisi del COSES sono quattro:
1. dall'immediato dopoguerra fino alla metà degli anni Cinquanta: un periodo di assestamento e rilancio del sistema turistico ricettivo, danneggiato dagli eventi bellici
2. dal 1957 al 1967. A metà del periodo viene approvato il Piano Regolatore Generale del comune di Venezia: uno strumento che rivelerà i suoi effetti sulla ricettività turistica a partire dagli anni Settanta
3. dal 1967 al 1997 lungo periodo in cui si esplicano, appunto gli effetti della nuova normativa urbanistica
4. la fase attuale che si avvia dal 1997, anno in cui l'Amministrazione comunale interviene con l'adozione di una variante urbanistica, approvata definitivamente dalla Regione nel 1999. In questi anni vengono anche introdotte importanti modifiche nella legislazione turistica regionale (di cui si tratta più avanti), sia per le strutture alberghiere che per quelle extra-alberghiere.

La fase zero: un dopoguerra dinamico

Nel momento in cui termina il secondo conflitto mondiale, il turismo è significativamente presente solo in Centro Storico e al Lido.

L'isola del Lido, nel 1951, dispone di una cinquantina di alberghi, alcuni di grande dimensione e di categoria elevata. Nei sei anni successivi, gli alberghi diventano 57, con più di 4.200 posti letto, a questi si aggiunge una quota non definita (nelle statistiche disponibili) di ricettività extra-alberghiera.
L'andamento della domanda, in quegli anni, sembra dapprima dar ragione a quanti credono ad un grande rilancio dell'isola, secondo il modello preesistente. Arrivi e presenze rispettivamente quasi 84.000 e 404.000 sono aumentati del 25 e del 20% in soli sei anni. Malgrado la crescita

evidente si tratta di valori lontani da quelli registrati prima del conflitto: i turisti arrivati sono una volta e mezza quelli di allora, ma le presenze il venti per cento in meno, vale a dire che le giornate medie di permanenza si sono ridotte alla metà di quelle di un tempo, da 10 del 1938 a 5 dell'anno che conclude la fase. Dopo tale data, a confermare l'illusione della grande ripresa, seguirà per alcuni decenni una tendenza quasi costantemente negativa dei flussi turistici.

In Centro Storico, ingenti sono gli interventi sul patrimonio esistente con l'apertura di più di venti unità, tra il 1951 ed il 1957. Gli alberghi attivi nel 1957 superano i cento, a questi si aggiungono una trentina di locande e numerose strutture extra-alberghiere che portano a circa diecimila i posti letto disponibili. I flussi turistici già nel 1951 hanno superato i valori pre-bellici e nel '57, con 660mila arrivi e un milione e mezzo di presenze, sono circa una volta e mezza quelli del 1938.

Tab. 1 Posti letto alberghieri, extra-alberghieri, totali nelle zone del comune 1957-2003

CENTRO STORICO				TERRAFERMA				LIDO		
	posti letto				posti letto			posti letto		
anno	alberghieri	extra alberghieri	totali		alberghieri	extra alberghieri	totali	alberghieri	extra alberghieri	totali
1957	7.247	(*) 2.814	10.061					4.098	(*) 1.137	5.235
1965	9.939	2.814	12.753		2.897	2.763	5.660	4.666	1.137	5.803
1967	10.103	(*) 2.814	12.917		2.849	(*) 2.763	5.612	4.360	(*) 1.137	5.497
1977	10.445	2.133	12.578		4.123	3.763	7.886	3.085	822	3.907
1985	11.145	1.764	12.909		4.928	5.637	10.565	3.087	1.229	4.316
1987	11.176	(*) 1.764	12.940		5.014	(*) 5.637	10.651	3.112	(*) 1.229	4.341
1995	11.008	1.574	12.582		6.053	3.288	9.341	3.022	677	3.699
1997	11.235	1.695	12.930		6.047	2.944	8.991	3.059	610	3.669
1998	11.342	1.655	12.997		5.928	2.926	8.854	3.046	556	3.602
1999	11.492	1.931	13.423		5.980	2.920	8.900	2.992	538	3.530
2000	11.962	2.508	14.470		6.017	3.217	9.234	3.109	768	3.877
2001	12.021	3.267	15.288		6.073	3.117	9.190	3.223	829	4.052
2002	12.118	4.194	16.312		6.866	3.197	10.063	3.223	903	4.126
2003	12.508	4.148	16.656		6.874	3.156	10.030	3.223	653	3.876

(*) dato mancante sostituito da quello temporalmente più vicino

Fonte: dati statistica APT, anni 1997-2003 COSES, anni precedenti (Annuari APT per alberghiero e "Turismo Venezia"/"Una provincia ospitale" per extra alberghiero)

La Terraferma sta conquistando a grandi passi una posizione turistica. Per Cavallino il turismo appare ancora un fenomeno del tutto marginale e agli esordi, al punto che non si ha un riscontro statistico dei flussi che riguardano questa stazione, ma solo qualche dato sulla modesta ricettività alberghiera.

Nel 1957 la situazione ha le seguenti caratteristiche:

- Centro Storico dispone di 7.247 posti letto distribuiti in 103 alberghi attivi. A questi si aggiunge una quota di letti, in 28 strutture para-ricettive ed in un numero indefinito di unità extra-alberghiere, che si stima attorno a 2.750. Complessivamente i 10 mila posti letto sono destinati a ricevere 664 mila arrivi, con più di un milione e mezzo di presenze.
- Lido ha più di 4.200 posti letto in una cinquantina di alberghi, dei quali taluni di grandi dimensioni, mentre i posti letto offerti in strutture extra-alberghiere e complementari si possono valutare in un migliaio. Arrivi e presenze sono rispettivamente 84 mila e 404 mila.
- Per la Terraferma l'offerta del 1957 è costituita da 36 esercizi, di cui 18 locande. I posti letto, due anni dopo (1959), sono 2.322. I flussi turistici sono assestati su 176 mila arrivi e 358 mila presenze. Rispetto agli anni immediatamente precedenti indicano una crescita del tutto eccezionale, anche con punte del 40% in un solo anno, frutto di una dinamica sicuramente vivace (associata, probabilmente, a carenze nelle rilevazioni statistiche).
- Cavallino, proprio nel 1957 appare per la prima volta nelle statistiche dei flussi dell'EPT (Ente Provinciale del Turismo), registrando 32 mila arrivi e 235 mila presenze. Dispone in quell'anno di 5 esercizi alberghieri (locande e pensioni) con un numero di posti letto indefinito, e sicuramente ha già avviato alcuni campeggi, non ancora ufficialmente documentati.

Tab. 2 Arrivi e presenze nelle zone del comune 1949-2003

	CENTRO STORICO			TERRAFERMA			LIDO	
anno	presenze	arrivi		presenze	arrivi		presenze	arrivi
1949	985.085	382.760		58.038	31.019		346.708	43.719
1957	1.539.111	663.991		357.611	176.012		404.404	83.800
1967	1.677.371	799.367		688.698	405.950		327.625	65.697
1977	2.076.229	1.016.239		844.966	500.656		296.155	105.968
1987	2.324.636	1.058.956		1.211.587	678.674		361.346	134.854
1997	3.325.556	1.443.394		1.636.189	907.814		484.735	200.577
1998	3.444.938	1.482.502		1.745.531	952.080		519.757	215.785
1999	3.459.323	1.451.447		1.735.611	951.907		530.860	203.553
2000	3.562.728	1.503.913		1.771.886	1.023.753		574.622	220.948
2001	3.728.713	1.554.874		1.961.171	1.034.933		596.896	224.071
2002	3.587.434	1.481.866		1.930.517	1.047.697		515.374	192.093

Fonte: dati statistica APT, anni 1997-2003 COSES, anni precedenti (Annuari APT per alberghiero e "Turismo Venezia"/"Una provincia ospitale" per extra alberghiero)

La fase di prima espansione: 1957-1967

A metà del periodo, nel 1962, viene approvato il Piano Regolatore Generale del Comune: lo strumento introduce una serie di vincoli alla trasformazione d'uso degli edifici, che producono i loro effetti restrittivi solo a partire dalla fine del periodo (1967).

Tra il 1957 e la metà degli anni Sessanta si assiste in Centro Storico ad un ampio sviluppo delle unità ricettive alberghiere e dei relativi posti letto, che non si arresta subito dopo l'introduzione dello strumento urbanistico: opere di ammodernamento, ristrutturazione e ampliamento di alberghi e di altre attività ricettive, proseguono, in virtù di autorizzazioni e progetti avviati in precedenza. Tale incremento dell'offerta risulterà il più ampio della storia recente, superato soltanto da quanto sta accadendo in questi ultimi anni.
Nel 1967 si constata che gli esercizi alberghieri nel corso del decennio sono passati da 131 con 7.840 posti letto, a 190 con quasi 10.800 posti letto. I dati, in realtà, includono alle due date rispettivamente anche 28 e 48 unità ricettive (con poco meno di 600 e 850 letti, rispettivamente) definite come locande o attività assimilabili, da attribuire ad una generica categoria para-ricettiva che non figura nell'elenco delle strutture allora diffuso dall'Ente provinciale del turismo (i dati furono ricostruiti dal COSES in Il Turismo a Venezia, 1979).
A fine periodo, nel solo comparto alberghiero sono disponibili 39 esercizi in più (risultati da 46 nuove aperture e 7 chiusure) che dispongono di circa 3.000 nuovi posti letto (incremento del 40%). Per le strutture extra-alberghiere (al netto delle variazioni che riguardano le locande) si tratta di un incremento valutabile in 700 posti letto, pari a circa il 33% della ricettività esistente ad inizio periodo. Nel 1967 vanno aggiunti altri 2.814 posti letto extra-alberghieri messi a disposizione da 386 esercizi ricettivi, che portano l'offerta complessiva ad oltre 13.000 posti letto (nei grafici sulla dinamica non si è tenuto conto dei dati non ufficiali relativi alle locande).
L'adeguamento verificatosi dal dopoguerra fino al 1967 era del resto era il segno di una pronta risposta, da parte degli operatori veneziani, allo sviluppo consistente della domanda. Questa era passata da meno di 1 milione ad un milione e settecentomila presenze, con un incremento del 70% (con un picco nel 1966 di 1,8 milioni).
In quegli stessi anni anche le altre parti del comune sono caratterizzate da una crescita costante piuttosto consistente delle strutture ricettive, che risponde, in tal modo, alla rilevante dinamica positiva dei flussi turistici diretti in ciascuna area.
Limitata è l'espansione che si verifica al Lido e che risulta pari al 12%. Vengono aggiunti altri 500 posti letto alberghieri ad una dotazione che appare già ampia e raggiunge pertanto quasi 4.700 letti. Questo incremento dell'offerta appare in controtendenza rispetto ad arrivi e presenze, che si collocano nel 1967 al di sotto dei valori raggiunti nel '57. Gli sforzi compiuti dalla Spiaggia Dorata per adattarsi alle nuove mode, sono battuti dalla concorrenza spietata di altri modelli e di altre località più facilmente accessibili, sia in termini fisici (vie di comunicazione, mezzi di trasporto), sia in termini di offerta e conseguenti prezzi, non idonei al nuovo turismo di massa. Pochi vantaggi, ai fini turistici, d'altra parte, derivano al Lido dalla sua trasformazione in un quartiere residenziale (sancita e rafforzata dal Piano Regolatore del 1962) e dal fatto di adattare le sue attrezzature e servizi balneari alla domanda di svago e tempo libero dei veneziani.
Chi coglie invece in pieno il nuovo trend del turismo balneare, almeno per il particolare segmento della domanda all'aria aperta, è Cavallino. La località appare del tutto autonoma, anche se trae qualche vantaggio iniziale dalla vicinanza a Venezia e dall'affaccio lagunare. Essa risulta, peraltro, del tutto anomala, rispetto alle tradizioni locali, per la quasi completa assenza di strutture ricettive alberghiere. L'offerta, straordinariamente dinamica, è costituita quasi esclusivamente da campeggi, il cui numero e capacità ricettiva non erano rilevati nel 1957, ma che nel 1965 ammontano già a 13 unità con 12.200 letti. A questi si aggiungono 221 alloggi privati destinati a ricevere turisti, con 886 letti. Infine, dieci esercizi alberghieri, con circa 700 letti, e 11 locande con circa 230 letti. Il totale della ricettività del Cavallino, a soli 10 anni dall'esordio ufficiale della stazione turistica, è di quasi 14.000 letti. Nell'anno finale di questa fase (1967) gli arrivi superano le 150 mila unità, le presenze il milione e settecentomila. Si tratta di più di 5 volte il valore registrato nel primo anno ufficiale, il 1957.
La domanda di turismo balneare, tipica del Cavallino, e la composizione dell'offerta, escludono in quegli anni alcuna funzione di supporto a Venezia. Tale ruolo risulterà invece di qualche rilievo, a partire da metà degli anni Ottanta, soprattutto nei mesi al di fuori della stagione balneare estiva. Nella Terraferma si riscontra l'incremento più sensibile per le strutture alberghiere: +70%; un balzo dovuto sicuramente alla situazione relativamente poco consistente dell'anno di partenza, ma anche al fatto che Mestre comincia a svolgere in modo sempre più

importante, un ruolo di supporto per le carenze del sistema ricettivo, sia quantitative, sia tipologiche, che cominciano ad essere avvertite nel Centro Storico. La Terraferma è destinataria di un flusso "frettoloso ed economico" che non trova accoglienza nella Città Antica. Nel periodo considerato si riscontra in tutta la Terraferma il passaggio da 36 a 68 unità alberghiere con 2.322 e 3.641 letti alle due date. Questi comprendono, rispettivamente, 18 (nel 1957) e 34 (nel 1965) locande con 488 e 744 letti, che non vengono riportate nei grafici. L'extra-alberghiero, poco definito nella sua articolazione e dimensione all'inizio del decennio, nel 1965 ha 2.763 letti. L'offerta ricettiva complessiva supera nella Terraferma i 6.400 posti letto.
La domanda diretta a questa parte del sistema comunale ha raggiunto livelli molto rilevanti. Nel 1967 gli arrivi sono 405 mila per 689 mila presenze. L'incremento rispetto a 10 anni prima risulta rispettivamente del 130 e del 90%. Si tratta, come già detto, di un ospite frettoloso che sosta mediamente solo 1,7 giorni. Tuttavia dati i volumi di domanda raggiunti, non si può ritenere che si tratti solo di un turismo di affari, come si tendeva a sostenere in quegli anni. La Terraferma sembra aver tratto un grande vantaggio, fin dall'inizio, dalla relativa inaccessibilità automobilistica (e di parcheggio) della Città Antica e dai vincoli imposti dalla normativa urbanistica, proprio in quel decennio, dal Piano Regolatore.

La fase dei vincoli urbanistici: 1967-1997

L'approvazione nel 1962 del PRG del Comune di Venezia, costituisce un fattore importante nella storia del turismo a Venezia ed in particolare interferisce decisamente sull'andamento dell'offerta di strutture ricettive (Cfr. Cap.1.5 del doc.536/2004) in quanto condiziona il cambiamento di destinazione d'uso degli immobili alla predisposizione di una serie complessa di strumenti attuativi. In un contesto 'antico' ove è difficile edificare ex-novo, il PRG impedisce, di fatto, di ampliare la disponibilità di strutture per accogliere i turisti. Persino gli adeguamenti agli standard imposti dalla normativa sulla ricettività turistica, per poter passare di categoria, ovvero per consentire di tenere aperto l'esercizio durante tutto l'anno, vengono concessi con grande parsimonia.
Il Piano non produce però, come si è detto, effetti immediati. Occorre che passino alcuni anni, dopo la sua approvazione, perché si manifesti un blocco quasi totale delle trasformazioni, mentre continuano i lavori conseguenti alle autorizzazioni e licenze già concesse e vengono concluse le ristrutturazioni e gli ampliamenti già avviati. In questo periodo è stato, inoltre, possibile un certo numero di passaggi dal comparto extra-alberghiero (in consistente riduzione) a favore della ricettività alberghiera che, nel lungo periodo considerato, registra un aumento del numero degli esercizi, ed una variazione dei posti letto quasi pari alla contrazione registrata per le strutture extra-alberghiere.
Per la Città Storica, trent'anni di blocco delle dimensioni complessive ma in cui le dinamiche proseguono all'interno dell'offerta esistente.
Nei primi dodici anni che seguono l'introduzione del PRG, cioè fino al 1977, l'effetto frenante appare chiaro, si verifica solo un leggero aumento dei posti letto disponibili, circa 200 (+2%), ma si ha un saldo negativo per quanto riguarda gli esercizi alberghieri. Essi diventano 182, cioè otto in meno, a causa di una contrazione nel comparto locande e nel para-ricettivo.
Nello stesso anno 1977 la domanda supera, per la prima volta, i due milioni di presenze di turisti pernottanti, il 20% in più del flusso registrato dieci anni prima. Alcuni alberghi cominciano a restare aperti durante tutto l'arco dell'anno e non limitano la loro attività ai mesi della cosiddetta stagione (da Pasqua a settembre). L'organizzazione ospitale appare pronta a cogliere le tendenze che si stanno per manifestare nella domanda. Si tratta di segnali inequivocabili di un cambiamento del turismo a Venezia, da *turismo d'élite* (un numero relativamente contenuto di visitatori di livello medio-alto) a *fenomeno di massa*.
Per poter estendere a livello annuale l'apertura, molti esercizi alberghieri necessitano di ingenti interventi per adeguare gli impianti e, in generale, per migliorare le dotazioni esistenti. Restauri radicali e complesse ristrutturazioni interessano un numero crescente di strutture, anche a seguito di un consistente ricambio dell'assetto proprietario, o gestionale, delle imprese alberghiere operanti in città. Si assiste anche all'ingresso nel mercato veneziano di alcune catene

alberghiere nazionali ed internazionali, che intervengono direttamente, o attraverso accordi con le imprese già operanti in loco. Ciò comporta, inevitabilmente, un adeguamento degli standard veneziani a quelli dell'intera organizzazione in cui gli esercizi entrano a far parte, e si traduce in un ingente investimento strutturale che riguarda molte unità, specie quelli di livello intermedio o elevato.
Anzi, proprio a seguito di tali adeguamenti, si verifica un diffuso passaggio di categoria verso l'alto. Ai consistenti interventi strutturali si affiancano anche nuove iniziative: la campagna promozionale del Consorzio "Venezia d'inverno" e il Carnevale negli anni '80, riescono ad indurre, con i loro brillanti risultati, un uso più efficiente degli alberghi. L'offerta aumenta in termini di giornate disponibili a seguito di un'apertura lungo tutto l'arco dell'anno, ma non si modifica come numero di esercizi o posti letto aggiuntivi. Dai dati statistici ufficiali risulta, inoltre, una sostituzione di strutture ricettive extra-alberghiere da parte di alcuni alberghi.
A partire da allora aumenta in città la presenza, già operante e diffusa, di una rete capillare di strutture ospitali non ufficiali, che costituiscono un sicuro punto di riferimento per risolvere i problemi determinati dalle punte di presenze, in particolari occasioni o periodi dell'anno. Si diffonde un abusivismo ricettivo più o meno strisciante, ospitato in appartamenti o presso alloggi privati di residenti, strutture per studenti e altro, che vengono utilizzati saltuariamente per accogliere i turisti. Tale attività è talvolta sostenuta anche dalle stesse aziende ricettive, ma, in gran parte, è originata da canali paralleli, alimentati da operatori di altri comparti che lavorano sempre di più con i turisti. Non vi è dubbio che questo avvenga, tuttavia non appare dai dati espliciti e ufficiali e forse costituisce la premessa per l'esplosione dell'offerta di questi ultimi cinque anni.

La fase attuale: prima della Variante al PRG del 1999

L'offerta "non ufficiale" non riesce a fronteggiare, se non in piccola parte, la crescente pressione della domanda. I livelli di saturazione dell'offerta "ufficiale" diventano veramente elevati e sembrano non poter esser ulteriormente estesi. Il tasso di utilizzazione delle strutture ricettive è passato dal 43% del 1968 al 50% alla fine degli anni '70 e raggiunge il 70% nel 1997.
Nel 1997 l'assetto totale della ricettività nel Centro Storico è rimasto molto simile a quello presente a metà degli anni Sessanta. La volontà delle Amministrazioni comunali che si sono succedute alla guida della città ribadiscono l'orientamento fortemente restrittivo contenuto nel PRG del 1962 nei riguardi delle attività para-turistiche del Centro Storico. In questo senso le misure urbanistiche hanno conseguito il risultato desiderato. Le stesse ,tuttavia, non sono state in grado di realizzare ,da sole, l'altro obiettivo esplicitamente dichiarato, quello di non svalutare la funzione residenziale che la città è chiamata a svolgere. Anche gli ulteriori vincoli introdotti nel 1992 con una prima variante del PRG per il Centro Storico e che esercitano i loro effetti fino al 1995, ribadiscono la linea rigida del Comune. Tuttavia il loro intento verrà presto messo in discussione da una serie di norme specifiche per l'esercizio dell'attività turistico-ricettiva emanata dalla Regione in attuazione di orientamenti definiti a livello nazionale a partire dalla Legge quadro sul turismo (cfr. paragrafo 1.5 del Doc.536/2004).
Malgrado le trasformazioni strutturali e gestionali a fronte di una pressione della domanda rivolta alla Città Antica, non si riscontrano incrementi dell'offerta complessiva in questo ambito.
I posti letto nel 1997 restano analoghi a quelli di trent'anni prima: 13.000. In realtà gli alberghi sono aumentati di numero, sono 194 cioè 52 in più (+32%) i loro posti letto sono cresciuti di 1.235 (+12%), ma hanno sostituito o inglobato strutture extra-alberghiere che hanno ridotto la loro capacità complessiva a 1.695 posti letto, almeno secondo le statistiche ufficiali.
I pernottanti in città fanno registrare un livello di presenze crescente. Nel 1997 sono prossime ai tre milioni e mezzo di giornate. Ma, sicuramente, un numero consistente di visitatori, che fanno parte degli otto o nove milioni di pendolari totali che arrivano a Venezia ogni anno, avrebbe voluto pernottare in Centro Storico e non ha trovato la possibilità di farlo.
Pare ovvio che la domanda crescente di quanti vogliono visitare il nucleo antico della città, trovi logico rivolgersi a località vicine, in primo luogo quelle del resto del territorio comunale.

La scelta cade sulla Terraferma veneziana, che offre condizioni particolarmente favorevoli specie per i gruppi organizzati e per quanti stanno svolgendo un *tour* che prevede tappe brevi. Nell'ultimo decennio, anche Lido e Cavallino hanno assunto sempre di più un ruolo di supplenza alle carenze dell'offerta della Città Antica.
Si constata che Mestre ha saputo cogliere l'occasione offerta dal turismo, motivato dalla visita a Venezia, con singolare efficacia. Nella Terraferma, infatti, nel 1997 i posti letto alberghieri erano seimila, cioè quasi il cinquanta per cento in più di venti anni prima. Si tratta di un incremento pari a dieci volte quello di Venezia: tremila posti letto in più a Mestre, trecento a Venezia. Anche nel caso della Terraferma si verifica, dopo il 1985, una contrazione dell'offerta in strutture extra-alberghiere.
Malgrado ciò i 2.944 posti letto, sono pari a quanti ce n'erano trenta anni prima. Molte strutture si sono trasformate in alberghi, altre sono, effettivamente, uscite dal mercato. La capacità ricettiva totale della Terraferma nel 1997 era pari a nove mila posti letto. Mestre con questa offerta è diventata sempre più una *città turistica* che con un milione e seicentomila presenze si colloca, dopo Venezia, come seconda *città d'arte* nel Veneto.

La fase attuale: dopo la Variante 1999

A scompaginare questa situazione di relativa tranquillità, il Comune adotta nel 1997 la Variante al PRG per la Città Antica, che viene approvata dalla Regione alla fine del 1999. Essa si affianca alle innovazioni introdotte nella normativa regionale, in esecuzione delle direttive nazionali relative alle condizioni per ampliare od aprire nuove strutture ricettive alberghiere ed extra. L'esercizio di tali attività è fortemente agevolato: si riducono sia i requisiti personali del titolare che quelli tecnici delle strutture. Il nuovo strumento urbanistico, permette il cambio delle destinazioni d'uso degli immobili e, pur con prescrizioni che riguardano dimensioni e dotazioni, autorizza la trasformazione degli stessi in esercizi ricettivi.

L'effetto in Centro Storico si può così sintetizzare. In poco più di tre anni la ricettività aumenta del 30% e supera, ad ottobre 2003, i 16.650 posti letto.
Gli esercizi extra-alberghieri (suddivisi in 12 tipologie) registrano un grande balzo. Si aggiungono poco meno di 2500 nuovi posti letto e gli esercizi passano da una sessantina a quasi 500, sottraendo probabilmente qualche centinaio di appartamenti al precedente uso abitativo residenziale.
I nuovi alberghi sono una ventina, i letti in più circa 1.300 (con un incremento dell'11%), e sono stati ricavati, in genere, da edifici destinati ad usi terziari, ovvero da palazzi poco utilizzati e, in qualche caso, in isole abbandonate della laguna, un tempo a destinazione ospedaliera, dopo aver dismesso le originarie destinazioni conventuali. Malgrado tali risultati, il processo non è ancora interrotto. A soli otto mesi di distanza, nel febbraio 2004, la situazione è ancora sensibilmente mutata.
Persino al Lido, dove la domanda ha dato più di un segno di flessione negli ultimi anni, c'è stato un andamento positivo. Fino al maggio 2003 sono aumentati di 164 i posti letto alberghieri e quelli extra-alberghieri di 43 unità. In tal modo i letti extra-alberghieri risultano essere 653 in 23 strutture. Da notare che nel 2002 erano arrivati a toccare i 903 posti letto e 33 esercizi.

Anche a Mestre si sono aperte nuove strutture ricettive per altri mille posti letto e, in breve tempo, il numero è destinato fortemente a salire, con l'apertura annunciata di strutture in via di completamento, alle quali dovrebbero presto affiancarsi altri alberghi di grandi dimensioni collocati in prossimità dell'aeroporto e di alcuni ambiti strategici per le comunicazioni.
Si tratta sovente di alberghi di grandi dimensioni, dotati di attrezzature e strutture capaci di fornire una ampia gamma di servizi che si aggiungono ai tradizionali: pernottamento e ristorazione. Questo segmento di offerta si propone di dotare di alcuni servizi più rispondenti alle esigenze congressuali e di affari il comune veneziano, che per il proprio ruolo metropolitano, non poteva mancare di una risposta adeguata a tale proposito. Questi nuovi

esercizi ricettivi nella Terraferma sono orientati sia a cogliere un segmento di mercato che si ritiene in espansione (e che riguarda una clientela in transito attraverso lo snodo intermodale mestrino), sia ad intercettare una quota del turismo organizzato di gruppo (di livello medio-alto) che ha come meta Venezia. In particolare quanti ricercano soprattutto la comodità di accesso, nonché servizi e prestazioni che risulta difficile o impossibile trovare nella Città Antica. E' il caso, ovviamente, dell'arrivo diretto nell'albergo con la propria vettura, ovvero con un bus privato.
La Terraferma, in questo caso, con la nuova offerta di questi ultimi anni, è in grado di offrire i servizi e le opportunità di una struttura ospitale moderna di qualità, che giustificano il livello di prezzo in genere elevato, quale si riscontra rispetto ad analoghi esercizi ricettivi in località similari, ma più lontane da Venezia.

Motivazioni legate ai cambiamenti generali della normativa sulle strutture ricettive, ma soprattutto alle tendenze riscontrate nella domanda diretta a Venezia (e in quelle che si auspicano per il futuro prossimo), stanno alla base dell'incremento dell'offerta riscontrata anche nelle direttrici individuate nella vicina regione turistica. La riviera del Brenta, l'asse che raggiunge e supera Padova, quello analogo verso Treviso, e verso il Veneto Orientale, presentano anch'essi un sensibile incremento dell'offerta, per larga parte in funzione della possibilità di accedere a Venezia da una posizione comoda.

Una stima dell'offerta nel 2004

La fonte statistica utilizzata, per le strutture ricettive, è la Provincia di Venezia.
Le unità ricettive alberghiere nel comune sono 345 con 23.092 posti letto. Il Centro Storico ha un numero di alberghi (218) più che doppio rispetto a quelli della Terraferma (90) e quasi due volte i suoi posti letto (13.088 contro 7.039). Il Lido costituisce attualmente una realtà molto più modesta, con 37 alberghi con nemmeno tremila posti letto. Dal 1998, come noto, il Comune di Cavallino-Treporti costituisce una entità amministrativa autonoma, facente parte dell'APT di Venezia ma non più ricadente nel Comune capoluogo.
Una serie storica breve che riguarda il totale comunale in cinque momenti diversi indica un costante aumento degli esercizi e dei posti letto dall'ottobre 2002 all'ottobre 2003. Gli esercizi sarebbero cresciuti nel corso di un anno di 13 unità (da 336 a 349), i letti da 22.170 a 23.265. Gli esercizi extra-alberghieri sono spesso di modeste dimensioni, ma molto numerosi. Sono cresciuti in modo elevato al punto che sono quasi il doppio degli alberghi. I posti letto totali sono poco più di un terzo di quelli alberghieri. Il ritmo di crescita di queste strutture appare ancora piuttosto vivace, malgrado negli anni tra 1997 e 2002 si sia verificata una dinamica molto sostenuta.

Dai dati disponibili, ben difficile è capire come le singole tipologie si siano sviluppate, ovvero la loro consistenza specifica. La dizione "Altre strutture" oltre che non essere omogenea alle due date, comprende una varietà di tipologie alquanto diverse, che vanno dai *Bed & Breakfast*, alle Case per ferie e alle numerose altre distinzioni della cosiddetta ricettività sociale. Qualche osservazione può essere ipotizzata utilizzando fonti diverse, peraltro, non del tutto coincidenti.
Nella Città Antica, le camere-appartamenti (ovvero gli *affittacamere*) sembrano in notevole espansione sia come esercizi che come posti letto. Il loro numero (confermato anche dalle autorizzazioni del Settore Commercio del Comune di Venezia) si aggira tra le 180 e le 200 unità, secondo le varie fonti; i posti letto sarebbero tra i 1.700 e 1.872. Ci sarebbe stato un aumento pari a 20 unità e 400 posti letto. Sarebbero seguite come numero da circa 150 *Bed & Breakfast,* con circa 700 posti letto.
La ricettività sociale, con 20 strutture, offrirebbe più di un migliaio di posti letto. Una offerta che si abbassa durante il periodo invernale, quando alcuni di questi esercizi sono occupati dagli studenti. I posti letto in questa tipologia sono tra i 4.200 e 4.800.

In Centro Storico, pertanto, i posti letto totali ammonterebbero attualmente circa 17.300 e sarebbero aumentati di 4 mila e trecento in soli 6 anni; sono cioè un quarto in più di quanti fossero alla fine del 1997.

Tab. 3 Posti letto alberghieri, extra-alberghieri, totali nelle zone del comune 2004

Anno	Settore	CS		LIDO		TERRAFERMA		TOTALE	
		esercizi	letti	esercizi	letti	esercizi	letti	esercizi	letti
DIC 2002	Alberghiero	209	12118	40	3223	88	6866	337	22207
	camere e appartamenti	182	1403	10	161	18	125	210	1689
	campeggi	0	0	0	0	6	2727	6	2727
	agriturismo	0	0	1	9	2	37	3	46
	altre strutture	273	2791	22	733	48	308	343	3832
	Extralberghiero	455	4194	33	903	74	3197	562	8294
	Totale	664	16312	73	4126	162	10063	899	30501
MAG 2003	Alberghiero	210	12508	40	3223	88	6874	338	22605
	Extralberghiero	445	4148	23	653	66	3156	534	7957
	Totale	655	16656	63	3876	154	10030	872	30562
OTT 2003	Alberghiero	-	-	-	-	-	-	349	23265
	Extralberghiero	-	-	-	-	-	-	628	8521
	Totale	-	-	-	-	-	-	977	31786
FEB 2004	Alberghiero	218	13088	37	2965	90	7039	345	23092
	affittacamere	*202*	*1872*	*7*	*85*	*15*	*108*	224	2065
	unità abitative classificate	*73*	*596*	*2*	*84*	*1*	*16*	*76*	*696*
	campeggi	*0*	*0*	*0*	*0*	6	*3077*	6	3077
	altre strutture	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*
	Extralberghiero	275	2468	9	169	22	3201	306	5838
	Totale	493	15556	46	3134	112	10240	651	28930

Fonte: Elaborazione COSES su dati APT (2002 e 2003), Provincia di Venezia (2004)

I dati recenti riportati nella tabella non permettono di analizzare dettagliatamente quanto è avvenuto per le diverse tipologie extra-alberghiere e per le tre aree all'interno del comune, in quanto, con riferimento all'ottobre 2002 e 2003 si dispone del solo totale comunale (comprensivo di tutte le categorie extra-alberghiere), mentre alla data attuale (febbraio 2004) si hanno informazioni per zona (Centro Storico, Terraferma, Lido e totale), ma solo per alcune tipologie. L'informazione completa per tutte le tipologie e le tre zone è disponibile solo per il dicembre 2002. Mentre per il maggio 2003 disponiamo dei totali per area non distinti per tipologia.

In Terraferma, la quota rilevante dell'extra-alberghiero è costituita da 6 campeggi con circa 3.000 posti letto equivalenti. Le altre strutture sono poco frequenti e comunque non appaiono, per il momento, in vera concorrenza con quelle analoghe presenti in Centro Storico. Meno di venti 20 essere gli *affittacamere* con circa 150 posti letto, qualche *Bed & Breakfast* con pochi letti, alcune strutture del comparto ricettività sociale con 200 posti letto, in gran parte usati dagli studenti durante l'anno scolastico e messi a disposizione dei turisti nei periodi estivi e festivi.

Infine il Lido presenta una trentina di esercizi extra-alberghieri con meno di un migliaio di letti complessivi in piena stagione estiva. Sono alcune decine di strutture appartenenti ai *Bed & Breakfast* con meno di 50 posti letto. Una decina di *affittacamere* con 100 letti.
Entrando nel dettaglio delle diverse tipologie extra-alberghiere, è interessante rilevare come nella Città Antica, in termini di esercizi attivi alla fine del 2003, prevalgono gli *affittacamere* con il 42% degli esercizi ed il 36 % dei posti letto, i *bed & breakfast* rappresentano il 28% degli esercizi, ma hanno solo il 12% dei posti letto totali. A questo tipo di offerta si affianca quella delle unità abitative classificate (14% del totale esercizi) e non classificate (9% del totale esercizi), complessivamente hanno il 17% dei posti letto. In termini di posti letto la categoria "ricettività sociale, con il 7% del totale esercizi detiene il 35% dei posti letto (percentuale simile a quella delle camere in affitto).
In Terraferma, la situazione è capovolta: se i *bed & breakfast,* con il 58% degli esercizi, sembrano prevalere sugli altri tipi di offerta extra-alberghiera, in termini di posti letto rappresentano solo il 4% del totale, così come gli *affittacamere* che hanno il 19% degli esercizi a fronte di un 4% di posti letto. I campeggi, che hanno solo il 9% degli esercizi, detengono l'84% dei posti letto.
Al Lido, in termini di offerta prevalgono *bed & breakfast* (45% degli esercizi totali) e gli *affittacamere* (30% degli esercizi), rispettivamente con il 13% ed il 24% del totale posti letto. La ricettività sociale (le Case per ferie, le colonie, ecc.) con il 10% delle strutture arriva a detenere il 28% dei posti letto.

I tassi di utilizzazione

Per conservare un tasso di utilizzazione pari a quello raggiunto nel 1997, che risultava essere del 70%, servirebbero al Centro Storico, con i suoi attuali 17.000 posti letto, quasi 4,5 milioni di turisti pernottanti contro gli attuali 3,5 milioni. Oppure sarebbe indispensabile ridurre la disponibilità reale delle giornate, chiudendo le strutture per alcuni periodi. Se ciò non accadesse bisognerebbe accontentarsi di un tasso di uso molto più ridotto. Risulta infatti che in soli sei anni l'indice lordo di utilizzo delle strutture ricettive passa dal 70 al 55%.
Il totale della ricettività nella Terraferma si avvicina ai 10 mila posti letto con le attuali presenze che si aggirano attorno a 1,9 milioni annui, il tasso di utilizzazione teorico sarebbe del 52% e risulterebbe perciò ridotto di alcuni punti percentuali rispetto al 2001 quando aveva sfiorato il 60%.
Infine al Lido, con circa 4.000 posti letto totali ed una presenza di 520 mila turisti ha un tasso di uso della propria offerta solo del 36%.
Quando saranno disponibili i risultati del movimento turistico nel 2003 sarà possibile approfondire con maggior dettaglio l'analisi di tale aspetto. Qualora si fosse verificata una diffusa estensione dei periodi di chiusura stagionale, si potrebbe constatare che il tasso di utilizzazione netta delle strutture è significativamente superiore a quello *lordo* considerato in questa sede.

Le attività ricettive nei Sestieri del Centro Storico

All'inizio del periodo considerato dalla nostra analisi, nel 1957, le unità ricettive in Centro Storico sono in gran parte concentrate in ambiti limitati. Nell'area marciana, con le sue appendici di Rialto da una parte e S. Zaccaria dall'altra, e nelle vicinanze dei due terminal: quello ferroviario e quello di Piazzale Roma. Più della metà dei posti letto (51%) sono localizzati nel sestiere di San Marco, un altro 18% a Castello, in luoghi contigui alla Piazza. Quasi tutto il resto è offerto da alberghi ubicati nel Sestiere di Cannaregio attorno alla stazione (20%). Le poche unità che completano l'universo sono ubicate a Dorsoduro e Santa Croce.
Negli anni successivi si aprono nuove strutture, sia vicino alle precedenti (a meno che le aree non siano già sature), sia lungo gli assi stradali che dai due terminal conducono al centro della Città Antica.

Nel 1967, terminato il grande boom della ricettività alberghiera, la situazione è già sensibilmente modificata. S. Marco e Castello riducono la loro percentuale di alcuni punti e cominciano ad emergere S. Croce (con quasi 10% del totale posti letto, in esercizi localizzati nei pressi di Piazzale Roma) e Dorsoduro (4%).
Malgrado l'arresto della crescita dei posti letto e la compensazione in termini quantitativi tra i due comparti (alberghiero ed extra-alberghiero), nel trentennio 1967-97 avvengono comunque molti cambiamenti anche nella diffusione territoriale delle strutture e diversi ambiti della città risultano interessati da nuovi insediamenti ricettivi.
Ma è nell'ultima fase dopo il 1997 (ancora in corso), che la diffusione diventa veramente capillare.
La rincorsa ad utilizzare tutto lo spazio che si rende disponibile, sottraendolo a precedenti funzioni urbane, spinge gli operatori a collocare *ovunque* nuove unità ricettive, fin negli angoli più remoti: i nuovi esercizi, soprattutto gli extra-alberghieri, sono un numero molto rilevante (più di 400) ed le zone centrali, o lungo gli assi più importanti, sono in larga parte già sature. Le moderne tecnologie dell'informazione e la ricerca di nuove motivazioni da parte del turista, consentono di far conoscere questa offerta diffusa in maniera altrettanto capillare. La clientela viene comunque attirata (se non dai luoghi prestigiosi) dai caratteri particolari del contesto veneziano o della sistemazione interna agli appartamenti.

I dati del 2003, indicano una riduzione relativa dell'importanza del sestiere di S.Marco che perde 13 punti percentuali a scapito di tutte le altre localizzazioni. Quelle tradizionali che si rafforzano sono: Castello, che guadagna un punto come Cannaregio, ma sono soprattutto S. Croce che guadagna 6 punti e Dorsoduro 3 punti. A completare il quadro va menzionata la nascita di nuove strutture nelle isole della laguna, che si aggiunge alla localizzazione 'storica' di due esercizi prestigiosi a Torcello e alla Giudecca (i celeberrimi *Cipriani*).

Categorie e tipologie

Nel Centro Storico, la dinamica delle categorie alberghiere è molto significativa, anche perché questo comparto, per un lungo intervallo di tempo, ha costituito quote superiori al 75% dell'offerta totale.
La vasta gamma di esercizi alberghieri presenti, che spazia dall'esclusivo hotel di lusso alla modesta locanda, è sempre stata in grado di rispondere ad una clientela diversificata per esigenze espresse e per capacità di spesa. Solo la domanda dei gruppi organizzati, che viaggiano con bus privati, o quella dei viaggiatori che desiderano arrivare in albergo con la loro vettura, e non vogliono sopportare i costi aggiuntivi per il parcheggio, sono stati costretti a rivolgersi a strutture situate in Terraferma, al Lido o nella regione turistica.
Nello stesso tempo in Centro Storico è sempre stata presente una consistente offerta extra-alberghiera. Tale ricettività partiva, negli anni Cinquanta, da una posizione relativamente consistente (30%) che mantiene fino al '67 (25%). Per i motivi espressi nei paragrafi precedenti, questa presenza si è poi progressivamente ridotta,issibilità di modificare la destinazione d'uso degli immobili, la ricettività extra-alberghiera rappresenta nuovamente un quarto del totale dei posti letto. Fino agli anni '90, l'extra-alberghiero nella Città Antica era sinonimo di strutture ricettive di modesto livello, come dotazione di servizi e qualità che, tuttavia, funzionavano analogamente ad un albergo. Molto limitato era il peso della ricettività sociale (ostello e posti letto in pensionati studenteschi o religiosi).
Negli anni Ottanta l'introduzione di modifiche nella normativa sulle strutture ricettive, e l'affermarsi di flussi di visitatori più esigenti in termini di standard minimi, costringono alcuni operatori a trasformare direttamente i loro esercizi in veri e propri alberghi o a ritirarsi, o a cedere i loro spazi ad altri albergatori. Solo dopo la metà degli anni Novanta, però, le leggi regionali (apertura e classificazione degli esercizi ricettivi), e le nuove regole urbanistiche, hanno consentito a quanti erano in attesa, di entrare in un mercato ritenuto molto appetibile.
E' in questi anni che si assiste alla nascita di centinaia di nuovi esercizi extra-alberghieri appartenenti alle diverse tipologie: appartamenti ad usi turistici, *affittacamere*, *bed & breakfast*,

ostelli, ricettività "sociale" di vario tipo, che portano l'offerta ufficiale del comparto a oltre quattromila letti, cioè, in percentuale, ai valori degli anni Sessanta (quando in assoluto i posti letto extra-alberghieri erano circa 2.500).

Nei cinquant'anni presi in esame dalla nostra analisi, le maggiori esigenze di uno standard minimo richiesto dalla clientela ha portato ad uno slittamento tendenziale dalle categorie più basse verso le medio alte. Da un esame relativo alle categorie alberghiere, risulta che gli alberghi a tre stelle hanno costantemente costituito il valore modale (cioè quello che rappresenta la più elevata quota percentuale) in termini di posti letto. Tale valore ha oscillato tra un quarto del totale nel '77 a più di un terzo e fino al 36,7% negli anni più vicini, a partire dal 1997.
Questa categoria cresce allo stesso ritmo del totale e mantiene il ruolo di centralità nel tempo. Sono gli alberghi ad una stella che riducono sempre più la loro presenza. Erano il 18,5% e, dopo aver raggiunto il 21,6% nel 1977, attualmente si sono ridotti ad una percentuale minima dell'8,1%. E' probabile che siano destinati a scomparire, in quanto presentano standard troppo bassi per la clientela attuale.
I posti letto degli alberghi a due stelle rappresentavano più di un quarto del totale dei letti ancora nel 1987, poi tale presenza si è progressivamente ridimensionata ed è arrivata ai valori attuali (14,6%).
Dal lato opposto, si contrae la categoria 5 stelle lusso, la cui quota percentuale si restringe dal 15,8% del '67 all'attuale 10,6% non perché i posti letto offerti siano diminuiti, ma a causa dell'aumento dell'offerta totale. Si rafforza decisamente, invece la categoria 4 stelle, che nel tempo passa dall'essere la meno rappresentativa (nel 1957 aveva il 12,4% dei letti totali) al secondo posto attuale, con il 32% dei letti, a ridosso della categoria tre stelle che è la più presente.

Se si considera il numero degli esercizi anziché il numero dei posti letto, si trova conferma del miglioramento, avvenuto nel tempo, della qualità delle strutture ricettive. Anche le prescrizioni introdotte dalla normativa hanno, del resto, costretto ad effettuare gli investimenti necessari per il passaggio di categoria. Ciò ha giustificato, almeno in parte, la definizione di prezzi che risultano più elevati di quelli di altre località analoghe. La viscosità del mercato veneziano trascina verso l'alto tutti i prezzi degli esercizi ricettivi. Conseguentemente, sono proprio le categorie inferiori a praticare prezzi che appaiono non adeguati con la qualità delle strutture e dei servizi: il passaggio a categoria superiore attenua, così, tale divario e avvicina Venezia ad altre destinazioni notevoli.
Nel primo anno considerato (1957) su un centinaio di esercizi, 43 alberghi (pari al 41% del totale) appartenevano alla categoria corrispondente all'attuale 1 stella.
All'inizio 2003, quando gli alberghi erano più del doppio di quelli dell'anno iniziale cioè 209, le unità di questa categoria erano 1 in più (cioè 44), ma ovviamente col 21% rappresentano oggi la metà della percentuale iniziale. Per completezza va anche sottolineato che fino al 1977 il loro numero era aumentato fino a raggiungere le 86 unità, progressivamente ritornate ai valori iniziali.
A conferma dell'importanza della categoria centrale delle 3 stelle, si constata il suo ammontare crescente come numero e come percentuale. Gli esercizi passano da 16 a 82, la percentuale dal 15,5% al 39,2%.
La categoria 5 stelle conserva, nel tempo un numero assai limitato di esercizi che varia tra 4 e 6, con un minimo di 2 nel '97 dovuto probabilmente a questioni *formali*. In questa categoria – probabilmente– andranno a collocarsi alcuni dei nuovi alberghi che stanno per completare le loro ristrutturazioni e si presenteranno entro breve termine sul mercato. Per il momento, le nuove aperture degli ultimi anni, sembrano tutte essersi concentrate nelle 4 stelle, che con otto esercizi in più nel 2003 rispetto all'anno precedente, guadagnano più di tre punti in percentuale e passano al 13,9%.
Ultimamente si sta assottigliando anche l'insieme delle unità ricettive appartenenti alle 2 stelle. Nel tempo il loro numero e la loro partecipazione al totale sono dapprima aumentati fino al 1987, successivamente si sono ridotti.

Non sono certamente sufficienti pochi dati per formulare giudizi sulla qualità dell'offerta ospitale. Per la migliore comprensione della stessa si possono aggiungere alcune osservazioni sulla dimensione delle strutture misurata attraverso i posti letto. Anche rispetto a questa caratteristica si constata una ampia variabilità. Gli alberghi del Centro Storico sono presenti con una gamma che parte dai 10 posti letto e arriva ai 430.
La moda è rappresentata da esercizi con 20-24 letti. Trentasette alberghi sono compresi in questa classe e fanno parte dei 155 esercizi con meno di cinquanta letti. Quaranta esercizi hanno una ricettività compresa tra 50 e 100 letti, ventisei stanno tra 101 e 200, solo 10 oltre i 200 e fino ai 430.

La domanda turistica negli anni *2000*

Nell'intero comune di Venezia e nelle aree contermini, i trend della domanda turistica, fino al 2001, risultavano in piena crescita. Le previsioni internazionali ed alcuni indicatori indiretti, quali gli arrivi aerei e croceristi, confermavano le migliori prospettive per il turismo veneziano in tutte le sue aree.
Anche negli ambiti della vicina regione turistica, sembrava che la fase di espansione del turismo veneziano fosse destinata a proseguire all'infinito. Infatti quasi mai la crescita si era interrotta lungo tutto il decennio Novanta.
Ovunque si era raggiunto nel 2000 un record di arrivi e presenze, che si riteneva fosse dovuto al particolare richiamo del Giubileo. Nell'anno successivo, 2001, si era largamente superato il risultato dell'anno precedente. Ogni anno si prevedeva una crescita di qualche punto percentuale e, in alcune località, si registravano risultati molto più significativi. In particolare ciò è avvenuto per le località *new entry* (Riviera del Brenta, assi in direzione di Padova e Treviso, o verso il Veneto Orientale), a causa del livello ancora modesto della domanda rivolta alle stesse. Analoga affermazione si verifica al Cavallino, per il consolidarsi di nuovi segmenti di domanda diversificata per provenienza e tipologia, rispetto alla tradizionale area di lingua tedesca e al cliente *openair*.
Ma ad interrompere questa marcia "poderosa", si è frapposto l'attentato alle Torri gemelle di New York, nel 2001. Questo evento non è stato in grado di modificare il risultato comunque positivo di quell'anno, specie in Centro Storico. Tuttavia ha ridimensionato, a partire dall'anno successivo, sia i flussi totali, sia alcuni segmenti di domanda che caratterizzavano con la loro importanza la domanda diretta nel Comune di Venezia.
In particolare è risultata assai rilevante la diminuzione del numero di turisti provenienti dagli USA che costituivano il primo paese di origine dei visitatori pernottanti in Centro Storico.
Anche le presenze dei giapponesi, cioè un altro dei grandi utenti degli alberghi veneziani di categoria elevata, hanno avuto una notevole contrazione negli ultimi due anni.
Gli effetti per gli alberghi a cinque e quattro stelle, sono stati notevoli. Invece hanno tenuto o recuperato, dopo una breve flessione durata solo un anno, le strutture medie: tre stelle e soprattutto le extra-alberghiere.
Il successo di questa composita ed eterogenea componente del mercato ricettivo, si accompagna anche alla sua eccezionale espansione in termini di offerta. A partire dal 1997 e ancor più negli ultimi anni, ha mostrato un grande dinamismo rivolto anche alla ricerca di clientela, attraverso forme di marketing più fantasiose ed efficaci.

LE REGOLE DEL GIOCO
PIANI URBANISTICI E NORMATIVE REGIONALI 1962-2003

Il Piano Regolatore Generale del 1962:
il blocco dell'offerta ricettiva in Centro Storico

Il nuovo Piano Regolatore Generale del comune di Venezia viene ad interferire con le dinamiche "spontanee" degli anni '50-'60 dell'offerta ricettiva e con l'andamento dei flussi

della domanda turistica, che avrebbero spinto verso un continuo e crescente sviluppo della ricettività, soprattutto nel Centro Storico. L'approvazione del PRG, nel 1962, introduce una serie di norme a tutela della funzione residenziale e delle attività produttive *non turistiche* del Centro Storico, i cui effetti si cominciano a manifestare esplicitamente negli anni seguenti.

Tale strumento urbanistico è rimasto, di fatto, in vigore per trentasette anni e ha consentito solo piccoli aggiustamenti per quanto riguarda l'aumento del numero e della capacità degli alberghi e delle strutture para-ricettive, localizzate nella parte più antica della città.
Il PRG prevedeva, infatti, una serie di strumenti attuativi a cascata (piani particolareggiati, piani di comparto e così via), senza i quali era impossibile effettuare interventi di qualche rilievo o variare la destinazione d'uso. Poiché tali strumenti, predisposti solo in parte, non sono mai stati approvati, non è stato possibile modificare in modo significativo l'assetto precedente: conseguentemente il numero di alberghi è rimasto, in larga parte, quello della metà degli anni Sessanta, mentre si è verificato un passaggio dal settore extra-alberghiero a quello alberghiero di numerosi esercizi, i posti letto e la ricettività complessiva sono aumentati di poche unità (300 su un totale di 13.000).
L'orientamento fortemente restrittivo adottato allora, è stato ribadito in più occasioni anche dalle Amministrazioni comunali, che si sono avvicendate alla guida della città. Un orientamento che accomunava la maggioranza e l'opposizione, come dimostra il fatto che il 21 luglio 1972, in Consiglio Comunale, è stato votato un documento unitario sull'impostazione della politica urbanistica del Comune di Venezia che, pur riconoscendo nel settore turistico "una componente notevole del sistema economico della città", poneva come obiettivo, "nell'attuale tendenza alla massificazione in atto del fenomeno turistico" […] "il rigido contenimento dell'attività para-turistica del Centro Storico (locande, pensioni, ecc.) che sconvolge l'essenza stessa della città, snaturandone la funzione residenziale che per vocazione o per scelta è chiamata ad assolvere" (il Documento del 21-7-1972, è riportato in Urbanistica, n°59-60, 1972, pag. 64).
Solo vent'anni dopo, nel 1992, veniva adottata una prima Variante al PRG per il Centro Storico, che definiva in dettaglio la tavola delle possibili *destinazioni d'uso degli edifici*, basate sulla loro identificazione tipologica. Il regime di salvaguardia, conseguente all'adozione dello strumento urbanistico, restò in vigore fino al dicembre 1995 e venne definitivamente revocato nell'anno successivo. Per tutto questo periodo il vincolo risultò, in qualche modo, ancora più rigido.
L'effetto di blocco in Centro Storico è stato sicuramente efficace. Forse inconsapevolmente, ma in maniera efficace, l'Amministrazione comunale, con il Piano regolatore, aveva adottato una formidabile misura di controllo del fenomeno turistico (offerta) nella parte più antica della città e aveva, viceversa, fornito ad altre aree del comune ottime occasioni per sviluppare un'interessante attività economica in questo campo.
Conseguentemente, per alcuni decenni, gli incrementi dell'offerta alberghiera sono stati piuttosto limitati e, comunque, sono avvenuti senza un rilevante incremento del numero dei posti letto ufficialmente disponibili. Anche l'espansione della ricettività ufficiale, mediante il riuso del patrimonio immobiliare esistente, è avvenuta soltanto raramente. Ha interessato ambiti relativamente contenuti, o si è verificata attraverso una manovra strisciante di inclusione di parti di edifici confinanti con le strutture preesistenti, dove le stesse si sono potute espandere, in modo relativamente modesto.

La Variante generale per la Città Antica: l'avvio di una nuova fase espansiva

Fino al 1999, con l'approvazione da parte della Giunta Regionale del Veneto della Variante generale al piano urbanistico della Città Antica di Venezia (adottato un paio di anni prima dalla Amministrazione comunale), era quasi impossibile, di fatto, introdurre modificazioni nella destinazione d'uso degli immobili, in particolare di quelli residenziali.
Il nuovo Piano Urbanistico per Venezia "città bipolare" (che ingloba i progetti per i Terminal di Fusina e Punta Sabbioni, nonché il Progetto Giudecca, e si affianca alla Variante per la

Terraferma, la Variante per Porto Marghera, ed a quella per la Penisola del Cavallino), parte da una scelta urbanistica finalizzata alla riqualificazione del turismo. Essa si traduce in due direttive:

1. separare gli accessi urbani e gli accessi turistici alla Città Antica;
2. attivare nuove modalità di accesso che "filtreranno in modo diverso i visitatori determinando nuove quantità (maggiori o minori) e nuove composizioni qualitative, più adatte alla natura di Venezia e alla convivenza con la popolazione residente (non i 60.000 della Città Antica , ma i 300.000 dell'intera città)" (Benevolo, 1996).

Il Piano, peraltro, non pone un limite al dimensionamento delle attività ricettive, né a Mestre-Marghera, né nella Città Antica. Accenna a incrementi della ricettività al Lido e a Pellestrina (in parallelo con la creazione della nuova spiaggia) e ad attività agrituristiche nelle isole della Laguna nord.
Nel PRG vengono inseriti alcuni dei progetti in corso (o in *stand by* da numerosi anni) soprattutto nelle isole della Laguna Sud e nell'isola della Giudecca (area Stucky-Scalera).
Hanno così potuto trovare avvio e/o completamento operazioni di notevoli dimensioni rimaste per lungo tempo in un *limbo* urbanistico come l'albergo ubicato entro l'ex Molino Stucky alla Giudecca e i nuovi hotel lungo il Canal Grande (in precedenza uffici) e/o nei palazzi storici (come Palazzo Ruzzini-Priuli a S.Maria Formosa). Le nuove norme hanno fatto emergere, altresì, un arcipelago di iniziative imprenditoriali di dimensioni medio-piccole, inferiori alle 26 stanze, per evitare le lungaggini e i vincoli delle normative antincendio. In Terraferma si sono potuti realizzare il complesso alberghiero di Via Torino e quelli della zona aeroportuale.

Non ci si può stupire nel constatare che le operazioni di ristrutturazione volte ad incrementare l'offerta ricettiva abbiano attraversato un periodo di eccezionale effervescenza, che si è manifestato ancor di più dopo la lunga stasi imposta dalla normativa urbanistica vigente fino alla revoca della prima Variante del PRG, nel dicembre 1996.
Con la successiva adozione della Variante al Piano regolatore generale per la Città Antica di Venezia, quanti nel frattempo avevano maturato progetti imprenditoriali nel settore alberghiero, hanno colto l'occasione per realizzarli.
Dopo l'entrata in vigore della Variante e del Nuovo Regolamento Edilizio (Delibera Consiglio Comunale n°30, 24-25 febbraio 2003, esecutivo dal 3-6-2003) che introduce, all'art.4, lo Sportello Unico per l'Edilizia, si assiste ad un'accelerazione dell'iter delle pratiche. In effetti, con lo Sportello l'Amministrazione Comunale di Venezia ha inteso dotarsi di una struttura "finalizzata a semplificare i procedimenti amministrativi, a rispettare i termini previsti dalle leggi vigenti per gli adempimenti dell'A.C. e per la loro conclusione, a garantire il raccordo con le altre Amministrazioni Pubbliche (come la Sovrintendenza, il Comando dei Vigili del Fuoco, ad es., ndr), a incentivare l'autocertificazione di conformità dei progetti edilizi in attuazione delle norme vigenti". Inoltre, "Lo sportello unico per l'edilizia fornisce agli interessati indicazioni di natura *meramente collaborativa* su *ipotesi progettuali che gli sono sottoposte*" (il corsivo è nostro), vale a dire che il progetto non deve più rimbalzare numerose volte tra promotori e l'Amministrazione che lo rifiuta, lo contesta e/o l'approva, con un numero elevato di passaggi burocratici e lunghi tempi d'esame, ma può trovare quel punto di incontro che fa sì che l'iter –ove consentito dalle normative di piano– possa accorciarsi.
Nel settore extra-alberghiero si assiste, così, ad una vera e propria esplosione dell'offerta, che fa emergere esplicitamente almeno una parte di una presenza precedentemente occultata o abusiva, e un segmento della nuova offerta, che si è aggiunta all'esistente.

Correzioni di rotta nel 2003

La Normativa della Variante PRG 1999 era tesa a salvaguardare:

- le caratteristiche fisiche, strutturali e distributive dell'edificato storico veneziano;
- la residenza, escludendo "il cambiamento della destinazione d'uso da abitativo ad altre destinazioni, nel caso che l'unità immobiliare non superi i 120 mq di superficie utile abitabile non consentendo destinazioni ricettivo-alberghiere nelle unità edilizie

tipologicamente compatibili dove perlomeno un piano superi i 200 mq di superficie utile abitabile ed a condizione che le eventuali altre abitazioni presenti nella medesima unità edilizia abbiano accesso separato".

Ma è la stessa Amministrazione Comunale, attraverso l'Assessore all'Urbanistica, a riconoscere che, dopo le leggi regionali 49/1999 e 33/2002 (si veda il paragrafo successivo), si è verificato "un proliferare indistinto, in quanto non specificatamente regolamentato sotto il profilo urbanistico-edilizio, di strutture ricettive extra-alberghiere, ed in particolare esercizi di *affittacamere*, che non devono, in quanto *diverse dalle strutture ricettive alberghiere* conformarsi alla disciplina prevista per le stesse dalla Variante vigente" (in base alla Delibera C.C. 00084 del 16/17 giugno 2003, che adegua la VPRG alla LR61/85, che prescrive anche per gli *affittacamere* gli stessi requisiti urbanistici in vigore per l'uso alberghiero.)

La Variante Normativa, relativamente al solo PRG della Città Antica, introduce nuovamente con le modifiche agli articoli 21 e 22, limitazioni all'insediamento di attività ricettive extra-alberghiere, che saranno consentite "esclusivamente nelle unità edilizie dove è prevista la destinazione ricettiva alberghiera ai sensi della LR 33/2002, con le stesse modalità e limitazioni, in quanto le analisi tipologiche hanno determinato quali utilizzazioni siano compatibili con la struttura fisica dell'edificio" e dovrebbe essere in grado di limitare il dilagante fenomeno degli alloggi destinati alla ricettività extra-alberghiera e sottratti alla destinazione residenziale.
La Delibera, però, include una norma che prevede *non possa essere interrotto l'iter* delle richieste già presentate all'amministrazione Comunale, le quali sono numerose.
E' difficile prevedere se e quanto tale modifica normativa sarà in grado di frenare un processo che finora è presente in maniera estesa in città, anche al di là dei dati ufficiali e nasconde un fenomeno ben più rilevante e diffuso, agevolato anche dai canali informatici di contatto diretto con la clientela (Internet e B&B, House rent, ecc.).
La realtà dell'offerta extra-alberghiera si percepisce chiaramente, ma è difficilmente quantificabile, sia come dato complessivo, sia come dinamica relativa di crescita, anche limitatamente alle sole attività regolari. La difficoltà è causata dalle molteplici denominazioni con cui le diverse categorie o tipi di esercizi ricettivi sono stati classificati in questi anni recenti (case per ferie, ostelli, foresterie, case, camere e appartamenti, bed & breakfast, unità abitative ammobiliate ad uso turistico classificate e non classificate), e dalla presenza di un'offerta di tipo immobiliare 'puro', che si affianca a quella dell'esercizio di un'impresa più specificamente turistica e rende ancora più complesso definire statisticamente i fenomeni considerati.

La normativa per la Terraferma

Gli strumenti urbanistici per la Terraferma, a partire dalla Variante al PRG del 1973, consentivano l'insediamento di strutture ricettive su tutto il territorio urbanizzato (Zone A), eventuali motivazioni al diniego di una licenza edilizia potevano derivare da considerazioni sulla viabilità, sull'accessibilità, e così via, in particolare per le zone centrali. Nello strumento del 1973 è prevista anche la tipologia dell'Autostello che darà origine alle iniziative imprenditoriali del Ramada, Airmotel, e altri 'alberghi' a tutti gli effetti.
Se per tutti gli anni '70-'80 le nuove iniziative in campo turistico alberghiero sono state poche, con tutta probabilità ciò è dipeso non dagli strumenti di Piano, ma dalla carenza di iniziative imprenditoriali.
Dall'inizio degli anni '80 cominciano a prendere forma alcune idee per localizzare esercizi di notevoli dimensioni lungo l'asse per l'Aeroporto e Via Torino, operazioni che richiederanno, però, circa un ventennio per arrivare a compimento.

Un primo "catalizzatore" urbanistico di iniziative imprenditoriali è stata la Variante al PRG Terraferma mestrina in applicazione della LR n.11/1987, strumento adottato nel 1998 (ed approvato nel 2000), che consentiva di ampliare le attività esistenti con il rilascio della concessione edilizia previa la stipula di una convenzione, quindi con una procedura, in qualche modo, accelerata.

Tredici alberghi, degli ottanta esistenti in Terraferma, hanno manifestato la loro volontà di procedere all'esecuzione di operazioni di ampliamento, rispondendo al Bando del Comune di Venezia, (di questi finora solo uno è arrivato anche alla stipula della Convenzione).

A questo primo strumento hanno fatto seguito le adozioni di:

- *Variante al PRG della Terraferma per il Centro Storico di Mestre* approvata con D.G.R.V. n° 2572 del 15/07/1997
- *Variante al PRG per l'area significativa della "Città Giardino di Marghera"* approvata con D.G.R.V. n° 4489 del 16/12/1997.

Questi strumenti non solo incentivavano la razionalizzazione delle strutture ricettive esistenti, ma consentivano anche l'insediamento di nuove attività ricettive in zone di completamento e in zone di espansione.

- *Variante al P.R.G. per Porto Marghera* approvata con D.G.R.V. n°350 del 09.02.1999. Tale strumento ha l'obiettivo di favorire, nella zona a destinazione terziaria tra Via Fratelli Bandiera e Via dell'Elettricità, anche l'insediamento di alberghi, non iniziative frammentate, ma poche strutture di dimensioni medio-grandi

A Marghera in base a questa normativa, potrebbero insediarsi nuovi alberghi, così come essere ristrutturati gli esercizi esistenti (con demolizione e ricostruzione o ampliamenti fino al 20% dell'esistente).
In particolare sono già stati previsti insediamenti per ricettività alberghiera all'interno di strutture a destinazione terziaria/direzionale quali:

1. intervento Via Ulloa
2. intervento Area POS
3. "Area del ferro" in Via Cà Marcello
4. Area Bazzera.

Per quanto riguarda Mestre, in attesa dell'approvazione regionale dell'ultimo strumento urbanistico generale, la *Variante al P.R.G. per la Terraferma* adottata con delibera di C.C. n° 16 del 25.01.1999 ed integrata dalla delibera di C.C. n.91/2000, le iniziative già prefigurate sono concentrate ai due terminal (ferroviario e aeroportuale), con:

1. Il Progetto Grandi Stazioni, che include la costruzione di un albergo entro il complesso ferroviario (in sostituzione dell'edificio delle Poste);
2. I progetti inseriti dalla Società Save nel Masterplan dell'aeroporto di Tessera, con la previsione di diverse strutture ricettive, di varie categorie, per captare in modo selettivo tutti i flussi in arrivo a Venezia;
3. Una quota di ricettività alberghiera prevista dal Piano Particolareggiato di Tessera, di iniziativa comunale, collegata alla funzione del Terminal e all'arrivo della Sublagunare;
4. Il progetto di ampliamento del Casinò di Cà Noghera, con trasferimento all'interno della struttura prevista dal progetto del "Nuovo Stadio di Mestre", acquisito dal Comune di Venezia che intende realizzare un intervento multifunzione (centro servizi sportivi, stadio, terziario commerciale, una struttura ricettiva collegata al Casinò, ecc.).

Con l'approvazione definitiva della Variante di Terraferma, entro il 2004, dovrebbero essere consolidate le premesse urbanistiche a tutte queste iniziative imprenditoriali (ed altre non ancora espresse).
Sulla base della normativa vigente (ex LR 11, applicazione comunale) sono stati concessi (non ancora "cantierati") nuovi ampliamenti ad alberghi esistenti, come:

1. Hotel Plaza, davanti alla Stazione ferroviaria, con un ampliamento in aderenza;
2. Hotel Venezia, davanti a Piazza Barche, con l'acquisizione di unità residenziali per le quali è stato concesso il cambiamento di destinazione d'uso;
3. Hotel Capitol, in Via Orlanda.

L'elenco sarebbe lungo, i casi presentati sono quelli più significativi per illustrare l'inversione di tendenza che dal 2002-2003 abbiamo registrato attraverso le concessioni edilizie rilasciate in Comune di Venezia.
La Terraferma sopravanza, per numero di interventi e quantità di cubature concesse, il Centro Storico, prefigurando un incremento della ricettività complessiva ed un rinnovo rapido delle strutture, anche di recente costruzione. Caso emblematico quello del Fly Hotel sulla Via

Orlanda verso Tessera, attivo da pochi anni, che ha richiesto la demolizione con ricostruzione (e inserimento di un garage interrato), per ampliare/razionalizzare la sua offerta ricettiva.
Da ultimo, un accenno al progetto per la realizzazione di *una struttura ricettiva a basso costo "Ostello"* a Favaro, una tipologia extra-alberghiera assente, per Mestre. Questo piano attuativo è all'inizio dell'iter di approvazione.

La normativa turistica

Nel contesto normativo del turismo sono intervenute, negli anni '80 e '90, alcune modifiche nelle leggi nazionali e regionali che regolano il settore e ne hanno influenzato grandemente le politiche.

L.R. n° 217 / 1983 Legge Quadro sul Turismo

LR n° 37 /1988 Disciplina e classificazione delle strutture ricettive extra-alberghiere
La legge disciplinava tutte le strutture extra-alberghiere ad eccezione dei campeggi e dei villaggi turistici, regolamentati dalla LR 31/1984 e successive modifiche ed integrazioni, elencandone sei tipologie:
1. esercizi di *affittacamere* (artt.3-9)
2. case ed appartamenti per vacanze (artt. 10-15)
3. case per ferie (artt.16-22)
4. ostelli per la gioventù (artt.23-29)
5. foresterie per turisti (artt.30-36)
6. rifugi alpini (art.37).

Dall'inizio degli anni '90, il settore extra-alberghiero registra a Venezia un vero e proprio proliferare di appartamenti tenuti sfitti e destinati all'uso turistico, con un ulteriore spinta all'espulsione dei residenti stabili: anche grazie alle nuove regole regionali.

LR n° 26/1997 Disciplina e classificazione delle strutture ricettive alberghiere
La legge regionale, delegando tutte le funzioni amministrative in questo settore alla Provincia, forniva una definizione puntuale delle cinque tipologie di strutture ricettive alberghiere previste, indicando caratteristiche e requisiti per ciascun tipo di struttura:
1. alberghi
2. motel
3. villaggi-albergo
4. residenze turistico-alberghiere
5. residenze d'epoca.

Va rimarcata l'importanza dell'art.4 della Legge che:
- al comma 9 consente di ampliare la capacità ricettiva attraverso "dipendenze che devono avere un minimo di 7 stanze anche in locali con ingresso promiscuo con altre attività, purché sia garantita l'indipendenza de la sicurezza dell'ospite",
- al comma 10 recita "le dipendenze possono essere ubicate in immobili diversi da quello ove è posta la sede principale.."
- al comma 11 recita "Le dipendenze devono essere ubicate a non più di 100 metri di distanza in linea d'aria o all'interno dell'area delimitata e recintata su cui insiste la sede principale".

Questa possibilità di aumento di ricettività alle strutture esistenti ha coinciso, a Venezia, con il passaggio tra la vecchia e la nuova normativa urbanistica per il Centro Storico (*Variante PRG Città Antica*, 1996), inducendo una complessiva spinta al cambiamento di destinazione d'uso di spazi prima destinati alla residenza oppure ad uffici, anche in più immobili, dato che il limite dei 100 metri di distanza (in linea d'aria) a Venezia coinvolge un intorno piuttosto vasto.

LR n° 49/1999 Disciplina e classificazione di alcune strutture ricettive extra-alberghiere
Questa Legge che abrogava la LR 37/1988 e la LR 26/1997, con le modifiche introdotte ha ulteriormente favorito l'insediamento di attività ricettive entro il patrimonio residenziale: con la

nuova formula del *bed & breakfast* la quale affianca i tradizionali *affittacamere*[1], si registra una maggiore diffusione ed una notevole mobilità, con passaggi da una tipologia ricettiva ad un'altra.
Le tipologie extra-alberghiere da 6 diventano 12 (comprendendo anche i rifugi). Rispetto alla LR 37 vengono introdotte ex novo, indicando caratteristiche e requisiti per ciascun tipo di struttura:

1. attività ricettive in esercizi di ristorazione,
2. attività ricettive a conduzione familiare- *bed & breakfast*
3. strutture ricettive residence
4. attività ricettive in residenze rurali
5. case religiose di ospitalità
6. centri soggiorno studi

Come si può intuire questa regola ha prodotto effetti rilevanti. Le varie fonti informative, pur non coincidendo nel dettaglio, concordano per quanto riguarda l'andamento e l'ordine di grandezza delle dinamiche in atto.

LR. n° 33/2002 Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo
Con questa legge la Regione Veneto ha, infine, sostituito la normativa emanata nel 1988, con l'introduzione di una nuova classificazione e denominazione delle strutture ricettive e la parziale variazione dei requisiti richiesti sia per l'apertura o la gestione di strutture sia alberghiere (art.91) , che extra-alberghiere (art.25).
Ha così regolato una vasta gamma di attività facendo diventare quattordici le tipologie extra-alberghiere con l'introduzione delle "residenze d'epoca extra-alberghiere" e dei "rifugi escursionistici" che si affiancano ai rifugi alpini. Alle quattro categorie di strutture alberghiere, già previste, si affiancano ex novo le *residenze d'epoca*.
Restano confermate le classificazioni e le procedure di classificazione delle strutture ricettive alberghiere avviate dalla Provincia per il quinquennio 1/1/2003- 31/12/2007, ai sensi della LR 26/1997, mentre l'adeguamento (art.91, c.2) "delle unità abitative, delle suite, delle junior suite in alberghi, motel, villaggi-albergo, residenze turistico-alberghiere alle prescrizioni dell'allegato deve avvenire entro 3 anni dall'entrata in vigore della legge".

Queste prescrizioni possono avere ulteriormente indotto gli imprenditori turistici ad accelerare gli interventi edilizi sulle strutture ricettive, alberghiere ed extra-alberghiere, interventi da noi rilevati e commentati nel capitolo che segue.

COSA CI RISERVA IL FUTURO
INIZIATIVE IN CORSO, PROGRAMMI E STIME

La ricettività ospitale, oggi

Il settore turistico-alberghiero produce servizi alla persona, ma ha una peculiarità che lo rende profondamente diverso da ogni altro settore produttivo: l'estrema rilevanza, maggiore di quella

[1] Va ricordato che una sentenza della Corte di Cassazione (n°785/1991) aveva statuito che la qualifica di *affittacamere* spettava solamente a chi, *per un fine speculativo e professionale*, affitta reiteratamente camere ammobiliate obbligandosi a corrispondere accanto alla prestazione principale quella accessoria (fornitura servizi, dotazione biancheria, riassetto locali, ecc.), quindi l'*affittacamere esercita una impresa* che differisce da quella alberghiera solo per le sue modeste dimensioni. Per tutte le altre forme di ricettività extra-alberghiera in appartamenti residenziali (a fini ICI) la Confedilizia –Associazione della proprietà edilizia– ha definito forme contrattuali specifiche per l'utilizzo delle seconde case. Nascono così negli anni novanta prima i cosiddetti "contratti week" per locazioni temporanee regolate dal solo Codice Civile, poi "locazioni di natura transitoria" disciplinati dalla Legge 431/1998. Le città che a livello nazionale si sono contraddistinte per la diffusione di questo tipo di contratti, sono nell'ordine Firenze, Venezia, Siena. Su questo tema si vedano Manente e Scaramuzzi, Le case dei Turisti, 1999 e il recente Documento Coses 511.0 (per Ciset) a cura di Scaramuzzi.

dell'imprenditoria economica e commerciale, di due fattori collegati all'urbanistica ed all'architettura:

- la localizzazione, l'ubicazione e l'inserimento dell'hotel nel contesto urbano e/o territoriale;
- la struttura edilizio-architettonica dell'albergo.

Il concetto non è banale e va richiamato perché in ambito veneziano riveste un'importanza particolare. Infatti, se anche in una brutta fabbrica può venire comunque prodotto un manufatto di lusso, raro, costoso, richiesto, non si può dare il caso che in un brutto albergo, con arredi improvvisati, si possa produrre un servizio turistico di qualità: non a caso a questi fattori si ancora la *classificazione* delle strutture ricettive. Quindi l'impianto edilizio, la progettazione architettonica delle stanze e delle parti comuni, e altri fattori di questa natura sono in grado di influenzare le vendite, ancor più di una buona politica di commercializzazione del bene.
L'ubicazione (centrale, panoramica, suggestiva) e l'inserimento territoriale dell'albergo in un settore urbano di pregio, fornito di servizi e infrastrutture, danno un ulteriore incentivo al servizio che quella particolare struttura ricettiva fornisce perché è collocata in quel particolare luogo.
Potremmo definire l'offerta turistica complessiva come un insieme di:

- *hardware,* costituito dalle risorse storico-naturali-ambientali-culturali di un luogo, di una città;
- *software,* costituito dall'insieme dei beni e servizi turistici offerti

dove l'*hardware* rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente per "fare turismo", operazione complessa che abbisogna di un *software* sempre più correlato alla qualità delle strutture ricettive.
Negli ultimi anni la struttura ricettiva è divenuta *essa stessa* un'*attrattiva* turistica: nel momento in cui l'offerta si è fatta meno massificata e sempre più articolata ad essa corrisponde una nuova domanda "di qualità". Nascono e si diffondono, soprattutto nella seconda metà degli anni Novanta, nuove forme di ricettività, sia alberghiere che extra-alberghiere, cui corrisponde una nuova domanda, quella espressa dalla trasformazione del "turista" in "ospite". Di qui origina il consenso riscosso dalle strutture alberghiere "particolari", personalizzate per *target group*, e dalle nuove forme di ricettività extra-alberghiera come i *Bed & Breakfast,* che vengono scelte non soltanto per motivi economici, ma in quanto consentono di visitare una città (anche più volte) vivendo esperienze diverse.
La peculiarità, dunque, consiste nel fatto che l'hotel non è più l'unico strumento per accedere alle risorse turistiche di Venezia, ma può rappresentare esso stesso una risorsa (si sperimenta l'hotel in isola, l'hotel che fornisce determinati servizi od optional come vasche idromassaggio, piscina), così come la "ricettività alternativa" del *Bed & Breakfast* può offrire l'esperienza di "vivere Venezia" e non solo di "visitare Venezia". Si veda nel Sito del COSES il contributo di Marco Scurati www.provincia.venezia.it/coses.

Ne consegue che l'imprenditore turistico è incentivato a:

- creare una struttura entro la quale il cliente si senta come (o meglio che) a casa e, nello stesso tempo, fruitore di un'esperienza straordinaria, anche a Venezia[2], là dove numerosi alberghi per decenni non avevano subito alcun tipo di intervento di miglioria;
- accentuare nelle scelte localizzative l'importanza riservata all'ambiente (urbano e relazionale) che deve essere in grado di rispondere alle nuove richieste di servizi (ad es. ristorazione con orari prolungati tutta la notte, locali per lo svago) o di accessibilità (a non più di 15 minuti dall'Aeroporto, in un contesto ambientale unico, nell'isola delle rose e così via)

[2] Lo slogan che pubblicizza il nuovo Hotel Sofitel che la catena Accor ha creato in un'isola della Laguna Sud è: "time for emotion", sui settimanali vengono pubblicizzate queste nuove strutture con titoli quali: "C'è un'altra Venezia", "Miniguide aggiornate ai piccoli hotel de charme (D n°393, 28-9-2002) .

La ricettività a Venezia, oggi

A Venezia l'elevato valore immobiliare che connota il Centro Storico (ma anche le zone centrali della Terraferma) rappresenta oggi una grossa barriera all'entrata sia per le nuove iniziative imprenditoriali nel settore turistico, sia per la riqualificazione di quelli esistenti. Né va dimenticato che il Centro storico insulare è connotato da prezzi di restauro e/o costruzione tra i più elevati, per il particolare contesto nel quale debbono operare le imprese di costruzione.
Nonostante ciò, l'ultimo quinquennio ha registrato un vero e proprio *boom* della ricettività turistica in tutto il comune di Venezia.
Il mondo della finanza immobiliare ha manifestato particolare interesse per l'investimento nel settore turistico[3] che, in termini di valore, si è apprezzato ancor più del settore degli uffici.
Gli elevati costi di queste operazioni hanno comportato la necessità di incrementare gli arrivi (e le presenze) con strategie di commercializzazione, promozione sui circuiti internazionali, intermediazione su mercati sempre più vasti, che il singolo imprenditore da solo non è in grado di intraprendere.

Iniziative in corso di realizzazione e/o programmate a Venezia

Strutture ricettive alberghiere

I dati relativi alle richieste di intervento edilizio sia per ristrutturazioni[4], sia per nuove edificazioni (in Terraferma) di edilizia turistico-alberghiera approvate dal Comune di Venezia nel triennio 2000-2003, confermano la tendenza all'adeguamento ed al rafforzamento dell'offerta turistica veneziana. La maggior parte degli interventi viene richiesta là dove è localizzata la maggior quota dell'offerta esistente e dove è forte la pressione della domanda: nella Città Antica. In Centro storico e nelle isole (ma non a Murano e Burano) si concentra il maggior numero di interventi autorizzati, iniziative ex novo in contenitori edilizi inutilizzati o destinati alla residenza o ad uffici -come quelli del consolato di Germania a S.Sofia, dell'Actv o della Regione a S.Angelo, dell'Enel a S.Marco- o come ampliamenti di strutture esistenti (in tal caso sono stati considerati solo gli interventi che comportassero incremento di capacità ricettiva). Il numero di interventi in Terraferma è pari ad un terzo di quelli in Centro storico, ma spesso si tratta di interventi cospicui, mentre il Lido è connotato da una semi immobilità, con tre soli interventi, di piccole dimensioni.

Gli effetti "fluidificatori" sull'offerta alberghiera, rappresentati dalla nuova legislazione regionale (L.R. 26/1997 e L.R.49/1999, commentate al paragrafo precedente), dalla modifica dell'art.50/bis del Regolamento Edilizio Comunale[5] e dall'approvazione regionale della Variante PRG per la Città Antica (dicembre 1999), hanno prodotto i maggiori effetti dal 2000 al

---

[3] "A gennaio 2000 risale la costituzione di Sviluppi Turistici, la società che Beni Stabili (che controlla direttamente l'albergo S.Clemente Palace, l'hotel 5 stelle su un isola della laguna di Venezia acquistata per 35 miliardi di lire nel 2000, per un investimento totale di 65 milioni di euro, con la gestione affidata alla Turin Hotels International), con il 66,8% del capitale, ha creato con la numero uno dei residence turistici in Europa, la Pierre & Vacances. Obiettivo: selezionare ed acquistare immobili situati nelle principali città d'arte e località turistiche italiane da destinare ad attività alberghiere. Almeno 100 milioni di euro gli investimenti previsti nell'arco di 5 anni.", (Sole 24 Ore, 25/3/2003).

[4] Anche il recupero/rifunzionalizzazione dell'intero patrimonio edilizio di un'isola viene equiparato a ristrutturazione, poiché in Centro storico non si può procedere con nuove edificazioni)

[5] La modifica del Regolamento Edilizio del Comune di Venezia, divenuta esecutiva in data 2-1-1999, rende non più necessario il passaggio in Commissione Edilizia (di cui fa parte, come membro di diritto, il Soprintendente ai Beni Ambientali-Architettonici o suo delegato) delle opere di restauro non soggette ad autorizzazioni/concessioni, ovvero di tutte le opere che sono soggette alla sola denuncia di inizio attività (senza modifica della destinazione d'uso e delle volumetrie) anche in variante a concessioni già rilasciate. L'intento era sicuramente quello di snellire i lavori della Commissione tanto che il comma 2 prevedeva che la Commissione potesse "formulare pareri-quadro per determinate tipologie di interventi (...) evitando l'espressione del parere per ogni singola pratica..".

2002. Dal 2002 è iniziata un'inversione del *trend*, con un numero decrescente di richieste che si sono ulteriormente ridotte nel 2003.
Delle concessioni (ora definite *permessi di costruire*) finora rilasciate alcune sono in fase di avanzata realizzazione, altre cantierabili in tempi brevi, altre ancora riscontrano difficoltà che potranno procrastinare il termine dei lavori anche oltre l'orizzonte temporale del 2005.

Da un confronto basato su dati di fonte Ciset/Regione Veneto (Sistema Informativo Turistico) e Archivio Comunale delle Attività Commerciali si ha una conferma indiretta degli effetti dei "lavori in corso" sul sistema ricettivo veneziano. La dimensione media, in termini di posti letto, delle strutture del Centro Storico si sta alzando. Gli esperti del settore confermano che solo una dimensione ricettiva più ampia consente di offrire una gamma più vasta di servizi aggiuntivi che migliorano la qualità complessiva del servizio alberghiero.

Il rinnovo dello stock esistente e le nuove edificazioni di alberghi in Terraferma hanno pertanto incrementato un'offerta per più vaste dimensioni, mentre in Centro Storico l'adeguamento è rallentato –in parte– dalla normativa di salvaguardia del patrimonio edilizio esistente (e dall'impossibilità, a volte, di adeguamento alla normativa antincendio, per l'assenza di spazi nei quali collocare senza impatti le attrezzature richeiste), sul quale debbono essere effettuati gli interventi di ristrutturazione/ rifunzionalizzazione.

Strutture ricettive extra-alberghiere
Il fenomeno più macroscopico nel campo della nuova ricettività negli anni Duemila è stato a Venezia –come in quasi tutte le altre città d'arte italiane– quello della diffusione della ricettività extra-alberghiera (LR n.33 del 2002, vedi paragrafo precedente).
Sono forme nuove di ricettività (alcune rinnovate nella sola definizione, altre create ex novo) derivanti dalla ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, per lo più sottratte alla funzione residenziale stabile[6], per ricavarne appartamenti da locare ai turisti: (da 3 giorni a 3 mesi, con contratti regolarmente stilati sulla base della nuova normativa introdotta per le locazioni temporanee[7]). Le autorizzazioni edilizie per questo tipo di ricettività non sono diverse da quelle ordinarie per interventi di restauro, ristrutturazione, manutenzione straordinaria, del patrimonio edilizio con destinazione residenziale. Del resto anche l'attività di *Bed & Breakfast* trova collocazione all'interno di un normale appartamento di civile abitazione.
Per questo motivo l'archivio delle pratiche edilizie si è rivelato "muto" per un censimento degli interventi finalizzati a ricettività extra-alberghiera.
Anche dall'esame di ogni singola pratica non si sarebbero potute distinguere le tipologie B&B dalle tipologie residenziali ordinarie[8].
Forse dall'esame della planimetria dell'alloggio oggetto di intervento, stimando un rapporto tra numero dei bagni e superficie utile, si potrebbe –in teoria– individuare alcuni B&B. Ma a che scopo? Solo per censire quelle attività –non poche– che entrano a far parte del "sommerso", delle attività esercitate in nero. Le attività regolari, infatti, al termine dei lavori edilizi, avviano una pratica presso l'Assessorato al Commercio per il rilascio dell'autorizzazione o più semplicemente comunicano l'avvio dell'attività che viene certificata da un sopralluogo (condotto dalla Apt per conto della Provincia di Venezia), così come prevede la legislazione regionale vigente .

---

[6] Robert Good, Università del Minnesota, analizzando il mercato edilizio veneziano, nel 2002, ha stimato che "un miniappartamento affittato a turisti –nel Centro Storico, ndr– produce un reddito dieci volte superiore ad un appartamento dato in affitto a residenti", in "Tourism and the Commodification of Vernacular Housing in Venice, Livability and non resident Dwelling use", Venice in Peril Foundation, Venezia 17 maggio 2002, (Ateneo Veneto 1/1, 2002, p.54).
[7] Legge 431/1998, Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo, art.1, lett.c.. Questa stessa legge ha accelerato numerosi sfratti, contribuendo a liberare spazi residenziali per attività turistiche, alberghiere ed extra-alberghiere.
[8] La creazione di B&B non viene considerata una ristrutturazione (come un cambiamento di destinazione d'uso), quindi non è tenuta alla corresponsione degli oneri di urbanizzazione che in Centro Storico si pagano sul 20% del volume lordo concesso, mentre in Terraferma sul 100%.

Il *lag* temporale è di alcuni mesi, ma interventi in questo segmento di offerta ricettiva si decidono, si progettano, si richiedono e si eseguono entro l'arco di un anno, al massimo due.

Abbiamo pertanto fatto riferimento all'archivio delle autorizzazioni presso l'Assessorato al Commercio, per comparare il numero degli esercizi attivi, per tipologia, e per valutare il trend di incremento degli ultimi anni.
Il confronto tra i dati ricavati da tre fonti "spurie"[9] può risultare utile per valutare l'andamento complessivo.
Da questo primo "spoglio" dei dati disponibili, risulta che nel comune di Venezia nel 2003 la ricettività extra-alberghiera rappresenta :

- il 25% dell'offerta ricettiva globale del Centro Storico,
- meno del 15% dell'offerta ricettiva del Lido,
- circa il 30% dell'offerta ricettiva globale della Terraferma (sono compresi i campeggi).

L'aumento dell'ultimo triennio ha però caratterizzato maggiormente Venezia insulare, dove i posti letto risultano aumentati di circa 500 unità tra il 1999 ed il 2002, di oltre 600 unità tra il 2002 ed il 2003, soprattutto nei comparti "camere in affitto" e "unità abitative" e in quelli della "ricettività sociale" (Case per ferie, Case vacanza, Ostelli, ecc.). L'offerta, in Centro Storico, è di circa 700 posti letto "ufficiali", (secondo la fonte Archivio Commercio, 2003), nei B&B, 1.600 negli *affittacamere*, oltre 1.400 nella ricettività sociale (strutture create o rinnovate in occasione del Giubileo). Numerosa è la categoria delle unità abitative (sia classificate che non classificate): la più presente in Centro Storico.

Al Lido, che si attesta sui 900 posti letto complessivi, il trend risulta decrescente, ma la diminuzione può essere collegata alla chiusura di qualche struttura collettiva (colonia), più che alla riduzione dei posti letto in B&B o in appartamenti estivi.

In Terraferma, tra il 1999 e il 2002 non si verifica un incremento di dimensioni simili a quelle del Centro Storico, ma i dati dell'archivio 2003 relativi alle strutture extra-alberghiere classificate segnalano un totale compreso tra 3.200 e 3.700 posti letto (nel periodo di apertura di tutti e sei i campeggi). L'incremento nella ricettività extra-alberghiera di Terraferma tra il 2002 e il 2003 è pari al 16,4%. Va evidenziato che la ricettività extra-alberghiera in Terraferma ha un numero di posti letto pari alla metà della ricettività alberghiera.

Interventi edilizi destinati all'incremento di ricettività alberghiera

Obiettivo di questa parte della ricerca è la stima degli incrementi di ricettività, in comune di Venezia e nei comuni della Regione turistica gravitante su Venezia, indotto dagli interventi di nuova edificazione e/o di ristrutturazione/restauro (con aumento di stanze/posti letto) che sono stati avviati o avranno corso in base ad autorizzazioni già rilasciate.
La metodologia adottata per tutti i comuni della Regione turistica è stata quella di una rilevazione analitica –basata sull'esame delle pratiche effettuato dai tecnici comunali– di tutti gli interventi concessi dal 2000 al 2003 e ancora da realizzare che daranno, alla fine del processo (nel triennio 2003-2005), gli incrementi di ricettività che dobbiamo stimare.
In questi comuni il conteggio del numero delle stanze è stato effettuato direttamente dagli elaborati progettuali. Nel comune di Venezia, per l'enorme quantità di pratiche edilizie, gli uffici preposti all'Edilizia Privata non potevano seguire questo procedimento. Si è dovuto, pertanto, ricorrere ad una semplificazione, utilizzando in primo luogo tutte le informazioni informatizzate del protocollo pratiche, selezionando quindi solo quelle che riguardavano interventi con destinazione turistico-ricettiva e che, nel contempo, comportassero incrementi di ricettività.

[9] Per il 1999, APT; per il 2002 Ciset/Regione Veneto; per il 2003 Assessorato al Commercio del Comune di Venezia.

Il data-base (fornito da Venis) era ripartito in tre categorie:
- Nuova costruzione (più diffusa in Terraferma)
- Ristrutturazione (in Centro Storico e Isole pressoché tutti gli interventi ricadono in questa tipologia)
- Altro (atto a ricomprendere tutti gli interventi che non rientravano nelle due precedenti).

E' stata necessaria una "pulitura" del data-base (per peculiarità tecniche che qui non illustriamo) e sono stati condotti approfondimenti sui singoli casi per ottenere il totale delle stanze e dei posti letto (con una metodologia deduttiva legata alle superfici).
Si è così scremato il numero degli interventi genericamente ricettivi passando:
- In Centro Storico, dai 268 *protocolli* del primo elaborato ai 134 (da 207.188 mq a 85.969 mq di superficie lorda di intervento);
- Al Lido da 10 a 3;
- A Mestre-Marghera, da 71 (per 123.000 mq) a 36 (circa 60.000 mq di superficie lorda di intervento).

La stima per "passare" dalle superfici alle stanze (e ai letti) si è basata su due parametri, uno per il Centro Storico e le Isole di:
- 80 mq lordi/stanza, riscontrato negli interventi per i complessi alberghieri di più vaste dimensioni, di categoria elevata;
- 50 mq lordi/stanza per le strutture ricettive di dimensioni minori e diversa classificazione.

In Terraferma (ed anche al Lido) la dimensione delle stanze è stata stimata a partire da:
- 50 mq lordi/stanza, per i complessi alberghieri di più vaste dimensioni, di categoria elevata (come il Laguna Palace);
- 20 mq lordi/stanza per le strutture ricettive di dimensioni minori e diversa classificazione.

La stima finale per Venezia rappresenta quindi il risultato di una doppia conversione, da metriquadri/metricubi a stanze, da stanze a posti-letto (attraverso il moltiplicatore medio 1,997[10]).

Stima degli incrementi di ricettività alberghiera a Venezia in base ai "permessi di costruire"

Il risultato finale per l'intero territorio comunale, al termine dei lavori –orizzonte temporale fino al 2005– è pari a 2.236 stanze e 4.466 posti letto, distribuiti come nel grafico che segue.

La quota di incremento in Terraferma, pari al 50,9% del totale della nuova ricettività alberghiera nel prossimo triennio, sarà superiore a quella della Città Antica e delle Isole, mentre il Lido raccoglie solo una percentuale minima derivante da ristrutturazioni delle strutture ricettive esistenti, senza annoverare alcun intervento complesso.
Nonostante l'incremento registrato finora e quello previsto nel prossimo triennio la ricettività alberghiera a Mestre e Marghera (raggruppata nella dizione Terraferma) avrà una dimensione complessiva, in termini di posti letto, inferiore a quella della Città Antica (Centro storico e Isole) che potrà contare su 14.300 posti letto, a fronte dei 9.000 circa della Terraferma.
Il Lido, con circa 3.300 posti letto, rafforza l'offerta complessiva della Città insulare.

Abbiamo inoltre condotto un esercizio "teorico" di calcolo dei posti letto realizzabili dal 2006 al 2008-2009, sulla base di alcune anticipazioni suggeriteci da AVA e dalla lettura degli interventi

[10] Media attribuita solitamente per calcolare il numero dei posti letto a partire da un numero (reale o teorico) di stanze realizzabili.

maturi, inseriti negli strumenti urbanistici vigenti. Complessivamente potrebbero aggiungersi dai 2.700 ai 3.700 posti letto, prevalentemente in Terraferma.

Gli incrementi di ricettività alberghiera rilevati attraverso l'archivio delle concessioni rilasciate dall'Assessorato Edilizia privata del Comune di Venezia vedono prevalere nel triennio 2003-2005 in termini di posti letto la Terraferma, anche se il numero di interventi è esiguo, rispetto a quelli del Centro Storico e insulare.

TAB.4 Comune di Venezia Rilevazione interventi edilizi destinati all'incremento della ricettività alberghiera. Richieste presentate dal 2000 al 2003, selezione degli interventi realizzabili dal 2003 al 2005 (base dati: permessi di costruire)

Ripartizione territoriale	Ricettività esistente al 2002		Stima degli incrementi ricettività 2003-2005			
	N° esercizi	Posti letto	N° richieste di intervento	Incremento stimato Stanze	Incremento stimato Posti letto	% incremento dei posti letto complessivi
Centro Storico + Isole	208	12.081	134 (1)	1.083	2.166	+17,9
Lido	40	3.223	3	15	30	+0,9
Mestre e Marghera	87	6.841	36 (2)	1.138	2.270	+33,2
Totale Venezia	335	22.145	173	2.236	4.466	+20,2

Fonte: elaborazione COSES, dati Assessorato Edilizia Privata, 2003

Tab. 5 Comune di Venezia. Posti letto in nuove strutture ricettive realizzabili con apertura dopo il 2006 (stimati sulla base degli interventi "annunciati" o previsti dalla strumentazione urbanistica attuativa)

RIPARTIZIONE TERRITORIALE	Posti letto oltre il 2006
CENTRO STORICO E ISOLE	590- 830
LIDO	Nessuna anticipazione
MESTRE- MARGHERA	2100 -2900
TOTALE	2690 - 3730

Fonte: Elaborazione COSES, 2003, Sintesi delle iniziative realizzabili sulla base delle normative vigenti

Le dimensioni degli alberghi da realizzare a Mestre e Marghera sono più cospicue di quelle del Centro Storico. Quelle autorizzate nel 2001, anno del boom delle concessioni turistico-

alberghiere, ad esempio, avevano una dimensione media in Centro Storico inferiore ai 3.000 metricubi per intervento, mentre in Terraferma di oltre 40.000. Questo accade anche perché in Terraferma si tratta di operazioni di nuova costruzione (come gli alberghi di Via Torino o lungo la direttrice aeroportuale), mentre nella Città Antica e nelle Isole si tratta di complesse operazioni di rifunzionalizzazione di contenitori edilizi storici.

Nel conteggio degli incrementi sono calcolate tutte le strutture non ancora aperte e funzionanti, anche se gli interventi edilizi risultano in fase di ultimazione, come ad esempio la struttura *Sofitel in Isola* (Sacca Sessola) o altre minori sparse nel tessuto edilizio storico.

Una volta realizzati gli interventi per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione (per alcuni i tempi di cantiere e di ultimazione potranno essere anche molto lunghi), la ricettività complessiva del Centro Storico e delle Isole potrebbe superare i 14.000 posti letto (+17,9%), quella del Lido i 3.300 posti letto (+0,9%), quella in Terraferma i 9.000 (+33,2%), con un incremento medio complessivo a livello comunale del 20,2% rispetto alla ricettività esistente al 2002, pari a 22.145 posti letto alberghieri.

La differenza, in termini di richieste di intervento, fra Centro Storico e Terraferma dipende in gran parte dalla pressione della domanda, ma anche da continui interventi sul patrimonio esistente già con destinazione alberghiera (e/o contigui alle strutture esistenti e/o rifunzionalizzabili ad incrementarne la ricettività) che necessitano di manutenzioni straordinarie frequenti e operazioni di ristrutturazione edilizia volte a razionalizzare il distributivo (come le frequenti richieste per il riutilizzo dei sottotetti) e l'utilizzo degli spazi destinati ad attività ricettive.

Nel Centro Storico gli interventi di maggiori dimensioni (circa 8.000 mc/per intervento) vengono concessi nel 2000 per operazioni di ristrutturazione che diminuiscono nel 2001, per poi registrare un aumento di consistenza nel 2002 e ridursi, invece, a meno di 2.000 mc/intervento nel 2003. Il trend decrescente, ad avviso degli operatori di settore, sarà confermato nel 2004.

Analogo è l'andamento delle concessioni rilasciate in Terraferma, dove si registrano le maggiori cubature medie per intervento nel 2000 (per nuove edificazioni) e dove, invece, le cubature medie delle ristrutturazioni sono inferiori ai 1.000 mc/intervento, con richieste di mera razionalizzazione dell'esistente. Nel 2001, come in Centro Storico, si registra un calo delle dimensioni medie delle concessioni, che poi aumentano di nuovo nel 2002. Nel 2003 la tendenza prosegue, gli interventi si mantengono di dimensioni contenute, anche se con cubature doppie rispetto a quelle del Centro Storico.

Nel Centro Storico le nuove strutture alberghiere verranno a concentrarsi attorno al fulcro di S.Marco (con la tradizionale estensione al Sestiere di Castello) e lungo il Canal Grande, fino alla Ca' d'Oro, con una conferma di localizzazioni "centrali" .
L'effetto della vicinanza alla stazione ferroviaria favorisce interventi nel Sestiere di S.Croce, anziché lungo l'asse Strada Nova; la contiguità con Piazzale Roma premia diverse aree di Dorsoduro (per piccole-medie strutture) e zone, come la Giudecca, che stanno registrando un autentico *boom* di interventi edilizi, non solo alberghieri, dove prevale spesso l'investimento immobiliare (dall'Hilton/Stucky-Acqua Marcia all'ex Ostello-Domina Vacanze).

Il Lido da tempo non registra incrementi dovuti a nuove iniziative imprenditoriali, mentre un lieve incremento di posti letto è da attribuire ad interventi di recupero/ ristrutturazione.

In Terraferma dalla localizzazione delle nuove strutture ricettive si ha la conferma che l'accessibilità (viaria) e la sosta (dotazione di parcheggi) sono premianti per la decisione insediativa. Le grandi direttrici viabilistiche, l'asse di collegamento tra Venezia e l'aeroporto, incentivano una localizzazione in contesti urbani, serviti dai mezzi pubblici, ma nel contempo dotati di collegamenti privati con mezzi su gomma verso la Venezia antica. Interventi di

trasformazione/ristrutturazione coinvolgono, anche a Mestre e Marghera, le attività esistenti, con richieste di cambiamenti di destinazione d'uso.

Stima degli incrementi di ricettività alberghiera ed extra-alberghieranella *regione turistica* di Venezia, in base ai permessi di costruire

La rilevazione degli interventi edilizi destinati all'incremento della ricettività alberghiera ed extra-alberghiera è stata, come si è detto, estesa ai comuni della cosiddetta regione Turistica Veneziana[11].
Sono stati scremati i comuni che maggiormente hanno visto incrementare i posti letto grazie al turismo degli *"escursionisti impropri"* da o per Venezia: in pratica la Regione Turistica da noi considerata si estende ai sei Assi principali, immediatamente contigui al territorio veneziano o ricompresi entro l'ambito provinciale.
Una volta raccolte le informazioni relative agli interventi, sono state rielaborate, tabellate e trasformate in una previsione di posti letto, utilizzando il coefficiente di trasformazione 1,997[12].
Complessivamente i posti letto si incrementeranno di 1.830 unità nelle strutture alberghiere, di 678 posti letto in quelle extra-alberghiere.

TAB. 6 Regione Turistica di Venezia. Variazioni ricettività alberghiera ed extra-alberghiera autorizzate dai Comuni e realizzabili nel periodo 2003 - 2005

		Nuove richieste autorizzate		Posti letto previsti (2003-2005)	
		N° interv.	N° stanze	N°	% incremento
CAVALLINO	Albergh	1	100	198	15,3
	Extralb	2	n.d.	nd	-
CHIOGGIA	Albergh	-3	+28	53	1,2%
	Extralb	22	176	398	1,5%
JESOLO	Albergh	0	0	0	0,0%
	Extralb	0	0	0	0,0%
TOT.ASSE LITORALE (vedi Nota)	Albergh	-2	128	251	16,5
	Extralb	24	176	398	1,5
ASSE RIVIERA	Albergh	19	223	450	43,5%
	Extralb	13	25	50	26,5%
ASSE PIAVE	Albergh	5	177	350	49,9%
	Extralb	0	0	0	0,0%
ASSE TERRAGLIO	Albergh	6	261	522	53,8%
	Extralb	3	23	50	36,0%
ASSE MIRANESE	Albergh	4	129	257	32,6%
	Extralb	8	92	180	367,3%

[11] La Regione Turistica di Venezia, nella definizione Ciset, comprende una vasta area delle province di Venezia, Treviso, Vicenza, Padova. Cfr. Ciset, *Competitività del sistema ricettivo. Venezia e la sua regione turistica*, a cura di M.Manente, Venezia, 2003. Si rimanda anche al Sito del COSES Fondaco Turismo per la definizione della regione e per quella degli escursionisti che la determinano www.provincia.venezia.it/coses.

Fonte: rilevazione COSES, dati comunali, 2003

Nota: L'Asse Litorale registra nell'alberghiero un saldo negativo nelle strutture in quanto è stata autorizzata dal comune di Chioggia la chiusura di tre alberghi, mentre a Cavallino ne verrà costruito uno. I posti letto invece aumentano grazie ad interventi di ristrutturazione degli alberghi esistenti.

Nonostante gli incrementi, rispetto alle strutture esistenti all'agosto 2003 in tutti i comuni che costituiscono gli Assi della Regione Turistica gravitante su Venezia, siano in valore assoluto inferiori a quelli previsti per Venezia Città storica e insulare, essi risultano percentualmente molto rilevanti:

- per l'alberghiero lungo gli Assi Terraglio e Piave;
- per l'extra-alberghiero lungo l'Asse Miranese.

E', comunque, molto significativo il trend positivo, sicuramente trainato da Venezia, che in talune aree si sta "fertilizzando" con la valorizzazione delle risorse turistiche autoctone: ci riferiamo, in particolare, all'Asse Riviera del Brenta.

Per quanto concerne l'extra-alberghiero, risalta la crescita percentuale dell'Asse Miranese, anche se la consistenza numerica dell'incremento lungo l'Asse litorale è maggiore, ma pesa meno rispetto all'offerta esistente che è la più elevata: nel segmento balneare questo Asse è decisivo oltre che al livello provinciale, anche nell'intero Veneto (l'unica Spiaggia fuori provincia è Rosolina, Rovigo).

Incrementi della ricettività e fattori localizzativi negli Assi della Regione turistica

- L'Asse Terraglio è quello maggiormente investito dagli incrementi di ricettività, con un aumento recente molto cospicuo, collegato ad iniziative di grandi dimensioni. Un intervento di questo tipo (circa 250 stanze[13], autorizzato nel 2001) è promosso dallo stesso gruppo imprenditoriale (Gruppo Frada) che ha edificato a Mestre il Laguna Palace. L'effetto indotto di Venezia, ma nello stesso tempo anche dell'Aeroporto e degli assi infrastrutturali, ha fatto sì che la ricettività alberghiera prevista lungo il Terraglio, nel complesso, registrerà un incremento dell'82% rispetto al 1997 e di oltre il 50% rispetto al 2002.
  - E' Mogliano, il comune confinante con Venezia e a pochi km di distanza da Treviso, quello che risulta maggiormente investito da flussi turistici da e per Venezia e Treviso.
- Asse Piave. E' il secondo Asse, in termini quantitativi per incremento di ricettività alberghiera. Non a caso il primo comune per ricettività è Quarto d'Altino, in coincidenza con un casello autostradale.
  - Sia Quarto d'Altino che Noventa di Piave hanno registrato un forte incremento di ricettività dal 1997 al 2002 (+186%), e sta emergendo una forte domanda anche su Marcon, in previsione dell'infrastruttura ferroviaria metropolitana diretta a Venezia che il comune asseconda concedendo edificabilità alberghiera in aree con destinazione produttiva. Un turismo di rimbalzo, sia per affari (indotto del Valecenter, di Mestre, ecc.), sia per svago-cultura (visita Mostre a Treviso o Venezia).
- Asse Riviera. Risulta connotato da un incremento sia della ricettività alberghiera che extra-alberghiera: complessivamente l'incremento alberghiero si attesta al 40%, l'extra-alberghiero al 26,5%, entrambi dovuti sia alla valorizzazione turistica della Riviera del Brenta, sia collegati ad un percorso diretto a Venezia, nonché ad un turismo d'affari indotto dal settore calzaturiero.
  - E' il comune di Mira a registrare un vero e proprio boom di iniziative nell'extra-alberghiero, con un incremento prevedibile dei posti letto di oltre un terzo rispetto all'esistente al 2002.

[13] L'intervento "Alemagnauno" inserisce un hotel ed un centro congressi in un complesso costituito da una villa ottocentesca, Villa Gris, con barchessa e annessi rustici trasformati in ristorante e suite.

- In comune di Dolo, invece, si ha un lieve incremento dell'alberghiero, nessuna iniziativa nell'extra-alberghiero.
- Nel comune di Stra, due iniziative alberghiere (di cui una è una ristrutturazione) incrementeranno del 76% gli esercizi, del 50% i posti-letto, e si profila una prima iniziativa nell'extra-alberghiero.

- Asse Miranese. Registra incrementi sostenuti, anche se è connotato da una maggiore vivacità di iniziative nel settore extra-alberghiero: è passato, infatti, da 10 posti letto nel 1997 a 50 nel 2002 e ne ha altri 180 autorizzati, da realizzare nei prossimi anni.
  - Primo comune dell'area per l'alberghiero è Mirano, dove però le nuove stanze alberghiere vengono ricavate attraverso la ristrutturazione degli alberghi esistenti o attraverso iniziative di piccole dimensioni.
- Asse Litorale. Tradizionale bacino del turismo pendolare per Venezia, registra nelle due località più mature, Jesolo e Chioggia-Sottomarina, la maggiore stasi di iniziative. La situazione è, però, alquanto differenziata.
  - Jesolo continua la diminuzione dei posti letto alberghieri (i 400 hotel esistenti, operanti prevalentemente nel periodo estivo, sono stati costruiti negli anni '60-70). Una stasi di iniziative, in attesa dei progetti attivabili con il nuovo PRG, per i quali è in atto un *processo di annuncio* che per concretizzarsi necessita però di imprenditori, piani attuativi e di un iter autorizzativo piuttosto lungo, al quale dovrebbe seguire la richiesta del permesso di costruire, ecc. Tre dovrebbero essere le iniziative innovative: un Hotel Residence (Torri Piazza Aurora), uno fronte mare (zona ex Colonie) ed uno di fronte al campo di golf. Queste iniziative, presumibilmente, potranno concretizzarsi in un orizzonte temporale 2006-2008, al di fuori della nostra stima previsiva. L'extra-alberghiero, in prevalenza appartamenti in affitto, ha registrato un lieve incremento dal 1997 al 2002 (+ 9.6% di posti letto), ma attualmente non sono autorizzate nuove richieste.
  - A Chioggia-Sottomarina è stata autorizzata la dismissione di altre tre strutture e la loro riconversione con destinazione non turistica (residenziale o direzionale). La previsione di una quota di nuovi posti letto è basata su richieste di ristrutturazione di attività esistenti. L'extra-alberghiero registra un numero minimo di richieste (+1,5% di posti letto) collegate alla razionalizzazione di un comparto maturo.
  - Al Cavallino. Nel periodo di indagine è stata autorizzata una sola struttura alberghiera, con un incremento del 15% dei posti letto. L'extra-alberghiero non registra nuove iniziative, solamente razionalizzazione dell'esistente.

L'Asse Litorale, in particolare Jesolo, utilizza l'effetto "*near Venice*" soprattutto per un prolungamento della stagione turistica nei periodi (invernali, primaverili) del "turismo dei gruppi", un tipo di ricettività che produce una scarsa redditività e non ha incentivato, finora, la creazione di nuove strutture alberghiere o l'aumento della ricettività per ristrutturazione di quelle esistenti, come dimostra l'assenza di richieste di concessione.

Negli altri Assi della Regione turistica la vicinanza con Venezia e la possibilità di ospitare il "turismo di rimbalzo" costituisce sempre un vantaggio competitivo, ma la dimensione dei flussi in uscita verso Venezia viene relativizzata dalla valorizzazione delle risorse autoctone (beni ambientali diffusi, monumenti, gastronomia, ecc.).
Questo sta accadendo per l'Asse Riviera (settore alberghiero), il Miranese (extra-alberghiero), mentre negli Assi Piave e Terraglio continuano a manifestarsi gli effetti di attrazione/ captazione/ incentivazione dei flussi di turismo pendolare diretti a Venezia.

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Il caso di Venezia

A Venezia non è stata condotta, finora, una programmazione della ricettività turistica attraverso un Piano di Settore (si veda in allegato il caso Firenze), né la legislazione regionale prevede che le città venete maggiormente interessate ai flussi debbano dotarsi di un tale strumento (anche se, a nostro avviso, nulla osta alla redazione di uno strumento di pianificazione settoriale).

La pianificazione urbanistica (richiamata al capitolo precedente) ha proceduto autonomamente a disciplinare le trasformazioni del patrimonio immobiliare esistente e gli interventi di nuova edificazione (o le "grandi trasformazioni urbane") attraverso la zonizzazione delle Varianti al PRG per la Città Antica e la Terraferma (una per Mestre, una per Marghera).
Nella Città Antica le Norme Tecniche di Attuazione[14] della VPRG, approvata nel 1999, ancorate alla classificazione tipologica architettonica degli edifici hanno rivelato una serie di "falle", soprattutto per quanto concerne le tipologie ottocentesche e novecentesche, ma in generale tutto il tessuto dell'edilizia cosiddetta "minore", con la proliferazione di attività ricettive extra-alberghiere. Queste ultime non avevano alcuna normativa specifica di riferimento, in quanto potevano essere localizzate alla stregua di normali attività residenziali. Dalle unità edilizie, in precedenza adibite a residenza "ordinaria", interessate da questo fenomeno di *riuso turistico,* sono state via via espulse quote rilevanti di cittadini, esclusi a causa dei processi di valorizzazione immobiliare del patrimonio edilizio esistente.
Per correre ai ripari è stato assunto un provvedimento di Variante Normativa per evitare:

- l'inserimento di B&B (esercizi extra-alberghieri) in unità immobiliari inferiori ai 60 mq (di cui 45 mq vanno riservati ad uso abitativo esclusivo);
- la formazione di unità ammobiliate ad uso turistico in unità immobiliari inferiori ai 45 mq (per impedire la frammentazione delle unità abitative);
- il cambiamento di destinazione d'uso delle unità immobiliari di dimensione inferiore a 120 mq, che alla data del 31 dicembre 2000 avevano destinazione d'uso abitativa in atto (anche se risultavano vuote).

Con questo provvedimento il Comune di Venezia ha tentato di arginare (o porre un freno) alle trasformazioni in atto, che ha però maggiore capacità di incidere rispetto alle trasformazioni alberghiere, le quali necessitano di una approvazione del progetto complesso, piuttosto che per la formazione di nuova ricettività extra-alberghiera.
In questo caso non si è in grado di distinguere, a livello progettuale, una ristrutturazione residenziale "ordinaria" da una "turistica", che non viene frenata dai "cavilli" giuridici. Ci si trova ad agire con uno strumento reso spesso innocuo dalla pressione della domanda e con conseguente creazione di un'ampia zona di *sommerso*.
Con questa ricerca sono state censite le iniziative destinate all'aumento di ricettività alberghiera, ed alla fine del 2004 si potrà procedere ad una verifica (quantitativa e, se viene ritenuto utile, anche qualitativa) del trend in atto, per comprendere l'efficacia dei provvedimenti adottati. Per quanto concerne l'extra-alberghiero occorre invece affinare gli strumenti statistici dell'Assessorato al Commercio, competente al rilascio delle autorizzazioni e degli uffici Provinciali ai quali è demandata la classificazione delle strutture.
Resta aperta la decisione, che solo l'Amministrazione Comunale di Venezia potrà assumere, relativa alla redazione di un Piano di Settore Turistico (in Allegato si riporta l'esperienza di Firenze) che consenta di programmare le trasformazioni ed i nuovi insediamenti ricettivi richiesti dagli operatori turistici, rendendoli compatibili con un quadro economico previsivo dei flussi di domanda futuri (2005-2010), in attesa di nuovi strumenti della pianificazione territoriale locale, come il Piano Strategico, che sono in avanzata fase di elaborazione.

---

[14] Cfr. Art.21 e 22 delle NTA per le quali è stata adottata una specifica Variante nel 2003.

INDICE

Introduzione e sintesi 1

1. **La ricettività turistica nel comune di Venezia, a partire dal dopoguerra** 11
   - 1.1 I termini della questione: il rilancio dell'offerta 12
   - 1.2 Le fasi dell'evoluzione ricettiva 20
     - 1.2.1 La "fase zero" 21
     - 1.2.2 Il decennio 1957-67: la prima espansione 34
     - 1.2.3 I vincoli urbanistici: 1962-1997 40
     - 1.2.4 Alle soglie della introduzione della nuova Variante: il 1998 43
   - 1.3 Gli anni 2000 46
   - 1.4 Una stima dell'offerta nel 2004 52
     - 1.4.1 I tassi di utilizzazione 59
     - 1.4.2 La domanda negli anni "2000" 66
     - 1.4.3 La diffusione delle diverse attività ricettive nei Sestieri del Centro Storico 67
   - 1.5 Le connessioni con la normativa urbanistica 87
     - 1.5.1 Il Piano Regolatore Generale del 1962: il blocco dell'offerta ricettiva in Centro Storico 87
     - 1.5.2 La Variante generale per la Città Antica. L'avvio di una nuova fase espansiva 89
     - 1.5.3 La normativa per la Terraferma 94
   - 1.6 Le connessioni con la normativa turistica 98

2. **Evoluzione della ricettività nella regione turistica di Venezia** 105
   - 2.1 Evoluzione delle strutture ricettive nella Regione turistica di Venezia 106
     - 2.1.1 Recenti tendenze delle tipologie ricettive 108
     - 2.1.2 Peculiarità della ricettività veneziana 109
     - 2.1.3 Principali iniziative in corso di realizzazione e/o programmate a Venezia 110
   - 2.2 Interventi edilizi destinati all'incremento di ricettivita' alberghiera in Comune di Venezia 118
     - 2.2.1 Metodo di rilevazione e di stima degli incrementi di ricettività alberghiera 118
     - 2.2.2 Stima degli incrementi di ricettività alberghiera a Venezia, in base ai "permessi di costruire" 124
   - 2.3 Stima degli incrementi di ricettività alberghiera ed extra-alberghiera nella Regione turistica di Venezia, in base ai permessi di costruire 130
   - 2.4 Gli incrementi della ricettività e i fattori localizzativi nei diversi Assi della Regione turistica 133
     - 2.4.1 Considerazioni di sintesi 138
   - 2.5 Ipotesi di eventuali interventi "regolativi" della ricettività. 139
     - 2.5.1 Venezia e le città d'arte 139
     - 2.5.2 Venezia e Firenze a confronto 142

Riferimenti bibliografici 151

Appendice 152

ALLEGATO
IL CASO DI FIRENZE

Firenze ha assunto, a partire dal 1999 provvedimenti in materia di dimensionamento degli incrementi di ricettività alberghiera. La Variante al PRGC di Firenze fa espressamente riferimento nelle Norme Tecniche di Attuazione (art.43 *Disciplina delle strutture turistico-ricettive*) alla possibilità di:
Ampliamenti/accorpamenti di unità immobiliari limitrofe (anche destinate ad usi diversi) per la riqualificazione/adeguamento delle strutture esistenti nel Centro Storico e nelle zone di pregio come il Parco delle Colline e il Parco dell'Arno, *a condizione che non sia aumentata la ricettività*[15] (art.43, c.2)*;*
adeguamenti tecnologici nelle restanti zone "B" e "D3",
nuove edificazioni nelle zone "D4", fino all'approvazione del Piano di Settore (art.43, c.4)
rimandando la realizzazione di nuove strutture turistico ricettive in tutte le altre sottozone al Piano delle Funzioni o a specifico Piano di Settore.
Già nel 1999[16] il Comune di Firenze approva il Piano di Settore denominato "Piano Turistico cittadino", istituendo anche un Osservatorio del Turismo (21-5-1999). Il Piano di Settore introduce, a seguito di una serie di ricerche sull'andamento della domanda turistica, sul quadro conoscitivo dell'offerta basata sull'analisi per "zone storico-funzionali", sul ruolo del turismo nell'economia cittadina, ecc., uno scenario di evoluzione *quantitativa* della domanda turistica insistente su Firenze fino al 2010[17] che comporta un incremento della domanda tra il 1999 e il 2005 di circa il 10% e, conseguentemente, sceglie di attribuire un incremento analogo ai posti letto turistici.

Poiché i posti letto ufficiali nelle strutture ricettive al 1997 sommano a 30.861 unità e il sommerso è stimato pari a circa altri 5.000 posti letto, su un totale di 35.861 posti letto l'incremento ipotizzato al 2005 è di 3586 posti letto.

Questo aumento di ricettività dovrebbe essere ottenuto attraverso: l'ottimizzazione delle dimensioni medie di alcune strutture alberghiere sottodimensionate rispetto alla capacità di sopravvivenza sul mercato (quelle inferiori alle 20 camere) che dovrebbero accorparsi e/o ampliare gli spazi per aumentare capacità ricettiva[18], tenendo conto che fra le strutture ricettive elencate dal primo comma delle NTA del PRG *non possono essere incluse* (come nella prima versione adottata dal Consiglio comunale) le strutture ricettive extra-alberghiere che "non abbisognano di destinazione turistico-ricettiva"[19]. Le nuove costruzioni all'interno della Zona "A" possono essere previste solamente sulla base degli indici previsti dal *Piano delle Funzioni* e su immobili con destinazione non abitativa, in tutte le zone al di fuori (zone di completamento, espansione, ecc.) sono consentite nuove costruzioni secondo i riferimenti del *Piano delle Funzioni* e della programmazione del *Piano di Settore*.

Il rimando a due strumenti di programmazione e di specificazione delle normative urbanistiche è importante in quanto stava per essere varata la riforma urbanistica regionale.

Parte integrante del Piano di Settore era una specifica disciplina normativa, molto snella, costituita di sette articoli, schematizzati nel grafico che segue.

---

[15] Cfr. Ordinanza n° 3697 del 29-5-1998, Interpretazione art.43 NTA/PRG.
[16] Comune di Firenze, Delibera n°605/119, 29-4-1999 Approvazione del Piano di settore per la ricettività 1999-2005.
[17] Ibidem, Relazione, pag. 10: Previsione sulle presenze a Firenze secondo lo scenario prospettato dal Piano.
[18] Anche in seguito alla emanazione della Legge Regionale (Toscana) n°83/1997 e Regolamento Attuativo n°5 del 26-11-1998 riguardante i criteri minimi per la classificazione delle strutture ricettive.
[19] Come specificato nella Legislazione toscana che non prescrive nessuna particolare condizione per gli *Affittacamere*, tranne che "non possono essere collocati in non più di 2 appartamenti ammobiliati in uno stesso stabile".

La Graduatoria di tutti gli interventi ricettivi richiesti, anche quelli in contrasto con la normativa urbanistica vigente, è stata pubblicata con Del. 685/731 in data 1-8-2000. Con Delibera 384/142 del 22-12-2003 è stata ratificata la "Verifica triennale e la disciplina transitoria delle strutture ricettive" evidenziando che già a fine 2003, a tre anni dall'entrata in vigore del Piano Turistico, si erano saturati i posti letto alberghieri previsti per il 2005, con la realizzazione di 900 posti letto di nuova costruzione e di 2100 posti letto in ampliamento delle strutture alberghiere esistenti (ne restano, così, solo 300 pr soddisfare le domande in graduatoria).
Questa verifica ha comportato una riflessione sulla necessità di definire una nuova *soglia di programmazione* "che troverà definizione e gestione non più in uno strumento di *settore*, ma nello strumento *ordinario* di pianificazione urbanistica, attualmente in corso di formazione, il Piano Strutturale (ex art.24, LR n°5, 16/1/1995)". Le motivazioni del rimando alla pianificazione generale derivano, peraltro, anche dall'avvio del processo di trasformazione e/o ricollocazione del territorio comunale e nell'area metropolitana di importanti funzioni, in particolare dallo sviluppo dell'attività congressuale (infrastrutturazione dell'area circostante la Fortezza da Basso, ampliamento del Palazzo dei Congressi).
Quando le scelte non possono più tradursi in mere indicazioni quantitative, per l'insediamento delle attività ricettive è necessario un quadro di pianificazione capace di coordinare le scelte localizzative e normative.
Coerentemente, le conclusioni della Verifica del Piano Turistico portano a:
Non procedere alla redazione della Variante di PRG per rendere realizzabili gli interventi ricettivi (inseriti nella Graduatoria delle domande del 2000, ma in contrasto col piano);
Di rinviare all'art.43.2 delle NTA la verifica di conformità delle istanze ricettive extra-alberghiere "espungendo gli interventi non conformi con le previsioni di PRG vigente";

Dichiarare ammissibili:
-gli ampliamenti delle strutture esistenti, secondo la soglia del Piano Turistico;
-la formazione di nuove strutture alberghiere al di fuori della zona satura a condizione che rispondano a *requisiti di qualità* in rapporto con il *rafforzamento dell'offerta ricettiva di tipo congressuale* (dotazione di parcheggi esclusivi >1 posto auto ogni 3 camere; rapporto superficie utile lorda complessiva/n°camere>60; che gli interventi non comportino riduzione funzione residenziale nell'ambito A1 e A2 del Centro Storico).
Vengono, comunque, fatti salvi gli interventi già valutati ammissibili dall'Osservatorio Turismo, oltre agli ampliamenti delle strutture ricettive esistenti che non comportino incremento dei posti letto, oppure incrementi con utilizzo di superfici aventi già destinazioni turistico ricettive.
A Firenze la disciplina del Piano turistico si trova nuovamente ad attendere le decisioni della strumentazione urbanistica comunale con la quale, fin dall'inizio, è stata strettamente correlata, anche se -in attesa dell'approvazione del Piano Strutturale- potranno proseguire le analisi sulle tendenze della domanda turistica e le verifiche sull'ammissibilità degli interventi richiesti ed inseriti nella Graduatoria vigente.

COMUNE DI FIRENZE. NORMATIVA DEL PIANO DI SETTORE "TURISTICO"

ART.1	Gli elaborati tecnici del Piano di Settore	- Relazione - Normativa - Tabelle ricettività esistente - Elenco strutture ricettive provviste di autorizzazione amministrativa
ART.2	Strutture ricettive extra-alberghiere	Per gli affittacamere non è obbligatoria la residenza di chi conduce l'esercizio Non può essere chiesto il cambio di destinazione d'uso da residenziale a ricettivo - Ostelli (OMISSIS) - Campeggi (OMISSIS)
ART.3	Ampliamento ricettività alberghiera (ex art.43.1 delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG, sono "Strutture turistico ricettive": - Alberghi - Residenze turistiche alberghiere)	Nel complesso, incremento pari al 70% della soglia prevista dal Piano 1999-2005, pari a 2100 posti letto (su 3000 totali) Gli esercizi possono essere ampliati con superfici provenienti da: a) destinazione abitativa - aumenti graduati a partire dal 100% per le strutture inferiori 15 stanze, fino ad - aumenti inferiori al 20% per quelle con più di 70 camere b) non abitativa - aumenti del 100% per le strutture inferiori 15 stanze - massimo 30% per quelle con più di 70 camere
ART.4	Accorpamenti e trasferimenti con eventuale cambio di destinazione d'uso	Possibili anche al di fuori dello stesso ambito in caso di finita locazione. Gli eventuali aumenti di capacità ricettiva determinata da accorpamenti e trasferimenti non rientrano nel computo della soglia di programmazione prevista 1999-2005
ART.5	Nuovi esercizi o cambi di destinazione	- Elenca le vie comprese negli ambiti considerati "saturi" di attività ricettive alberghiere - Indica che l'insediamento di nuove strutture ricettive alberghiere può essere proposto solo fuori degli ambiti "saturi" - Nella zona "A" nuove strutture ricettive solo "ove sono ubicate infrastrutture turistiche di particolare rilevanza" oppure "importanti funzioni strategiche", in immobili esistenti solo se con destinazione NON abitativa e con un massimo di 60 camere. - Le nuove strutture devono corrispondere al 30% dell'aumento capacità ricettiva 1999-2005
ART.6	Soglia di programmazione 1999-2005	Il fabbisogno di 3.600 posti letto è così suddiviso: - strutture alberghiere 1500 camere (=3000 posti letto) - strutture extra-alberghiere 600 posti letto Chi intende utilizzare la possibilità di ampliamento o realizzare nuovi esercizi deve presentare richiesta alla Direzione Sviluppo Economico per consentire la verifica di tutti i parametri fissati e l'inserimento in graduatoria. Nel caso che le domande siano superiori alla soglia fissata, valgono i criteri: 1. cronologico 2. conformità con il Piano Funzioni[20] e con i criteri programmatici del Piano di Settore
ART.7	Norme finali	Rinvia alle disposizioni regionali per tutto quanto non incluso

Fonte: Elaborazione Coses, Comune Firenze, Delibera 605/1999

[20] Un altro strumento collegato al PRG, denominato *Piano delle Funzioni e dei capisaldi primari e secondari ed ai nodi urbani* (Del. C.C. n°10 del 18-2-2002) definisce come strategiche nel campo turistico le "Attività ricettive alberghiere dotate di rilievo quantitativo e le attività di supporto logistico al turismo internazionale e nazionale con una capacità ricettiva superiore a n.600 persone per n.300 camere" (cfr.art.3 delle NTA, dal titolo: Mutamenti, introduzioni e programmazioni di destinazioni d'uso).