

LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA PER LO SVILUPPO TURISTICO: “VENEZIA. CITTÀ METROPOLITANA” E “TORINO INTERNAZIONALE”

CARLA FERRARIO¹

¹ Dipartimento di Studi per l'Impresa ed il Territorio, Università del Piemonte Orientale “A. Avodro”, Facoltà di Economia, via Perrone 18, 28100, Novara

SOMMARIO

Nel nostro Paese alcune città hanno ormai da anni intrapreso il cammino della pianificazione strategica come metodo di *governance* urbana.

Il presente contributo esamina i Piani Strategici (il Piano Strategico è il documento che sintetizza tutto il processo di pianificazione) di due diverse città italiane: Torino e Venezia. L'intento è di evidenziare le ragioni che hanno spinto queste città a dotarsi di un piano strategico e le politiche turistiche che in esso sono contenute.

In particolare per quanto riguarda queste ultime si esamineranno nel dettaglio le strategie e le relative azioni al fine di verificare come due città con una differente vocazione turistica concepiscono il settore del turismo. Quest'ultimo è stato negli ultimi anni oggetto di importanti trasformazioni sia dal lato dell'offerta sia della domanda, che insieme ai cambiamenti economici in atto hanno aperto alle città nuove opportunità di sviluppo.

1 INTRODUZIONE

I cambiamenti economici e sociali in atto, l'innovazione tecnologica ed informatica rendono sempre più complesso l'importante compito di governare le città, e più in generale i territori.

Il nuovo ruolo della città nel contesto globale ha evidenziato le crescenti difficoltà nella sua gestione e ha incrementato la competizione tra le città per attirare attività economiche, tra cui quelle legate al settore del turismo.

Le conseguenze più evidenti sono state una maggiore autonomia delle amministrazioni locali e il rilancio della città come attore collettivo, e, nello specifico, per le politiche urbane si è tradotto in un modello più complesso con approcci di tipo strategico (Comune di Catania, Zinna, Ruggiero; 2003).

Contemporaneamente il turismo è stato soggetto a importanti mutamenti socio-culturali, tra i quali la ristrutturazione dell'uso del tempo e la cresciuta mobilità territoriale. Il primo fenomeno è stato determinato dai mutati rapporti tra tempi individuali e tempi sociali. Quest'ultimo, maggiormente frazionato e "diluito" durante l'anno, ha prodotto dal lato della domanda turistica l'effetto di una uscita da una fruizione concentrata nel tempo e nello spazio e ad un notevole aumento del numero di vacanze di poca durata moltiplicando le occasioni relazionali e personalizzando motivazioni e comportamenti (Savignelli, 1998).

Il secondo fenomeno si lega strettamente ai cambiamenti avvenuti nel settore dei trasporti ed in particolare al processo di liberalizzazione del settore aereo e alla diffusione dell'alta velocità (Bresso, Zeppetella, 1985).

L'offerta turistica si propone sempre più come un sistema integrato, sotto una forma elastica ed articolata di opportunità di mercato volte alla creazione di spazi turistici che ruotano intorno a quanto di peculiare esiste o può essere creato nel patrimonio locale. Il legame tra offerta e spesa turistica destinata ai consumi non correlati alla ricettività designa un nuovo modo di fare turismo legato maggiormente alle possibilità che offre il territorio in termini di divertimenti, distensione, spettacolo, informazione ed esperienza e le città sembrano essere le aree più adeguate ad offrire queste opportunità.

I mutamenti descritti offrono alle città numerose nuove opportunità, in relazione appunto alla sua figura di luogo d'incontro tra attività economiche, sociali e culturali. Il turismo urbano si presenta come una realtà economica che si basa sullo sfruttamento di tutte le risorse sia quelle che si sono formate con un processo storico sia quelle derivate dai cambiamenti sociali in atto. Il turismo può giocare un ruolo fondamentale nel progresso della città, come componente delle politiche locali di crescita economica.

La nuova strumentazione urbanistica individua nel piano strategico lo strumento che delinea le scelte di lungo periodo (strategiche) di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale, la tutela dell'integrità fisica, ambientale e dell'identità culturale dello stesso. Le

strategie del piano sono rivolate a creare le condizioni affinché una città diventi il luogo in cui sia possibile produrre e riprodurre risorse materiali e culturali. Gli amministratori vogliono proporre le città come luoghi più vivibili e attraenti non solo per la popolazione, ma anche per i turisti e sperano di collocarle con forti possibilità di successo all'interno della competizione globale, proponendole come luoghi capaci di dare contributi positivi in particolare politici e culturali, sia a livello nazionale che internazionale.

La mobilitazione della società locale, la cooperazione tra soggetti pubblici e privati, e l'integrazione delle politiche settoriali, ad esempio tra quelle turistiche e quelle rivolte al sistema dei trasporti, sono gli aspetti più importanti da considerare perché la pianificazione strategica abbia successo. Il piano strategico, proprio per la sua natura intersettoriale, permette di conoscere non solo le politiche dirette al settore del turismo, ma anche quelle indirette, intendendo per queste ultime quelle politiche, che pur non concepite per il comparto turistico, hanno degli effetti rilevanti per lo suo sviluppo.

In particolare, la pianificazione che si riferisce al settore turismo è concepita come parte complementare a un piano globale di sviluppo, il piano strategico, che ha il fine di integrare nel tessuto urbano tutti gli aspetti che caratterizzano l'area urbana con il fine di evitare le conflittualità. Il piano strategico non è altro che il documento finale di sintesi che raccoglie le politiche, le strategie e le azioni che i suoi promotori intendono attuare.

La formulazione delle politiche è solo una delle diverse fasi in cui si articola la pianificazione strategica e rappresenta l'interpretazione delle informazioni raccolte precedentemente, al fine di fornire diverse opzioni possibili di scenari futuri di sviluppo urbano.

L'obiettivo è quello di analizzare il ruolo delle politiche che direttamente hanno lo scopo di potenziare il turismo e di utilizzarlo come leva di valorizzazione dei luoghi, in pratica ricercare i modi per aumentare la competitività e l'attrattività delle città che hanno predisposto il piano, alla luce dei cambiamenti di cui il turismo è oggetto.

Nel contributo si analizzeranno i piani strategici di due importanti città italiane: Venezia e Torino. La scelta è legata a due ordini di fattori. Il primo riguarda la diversa "voce turistica", un turismo di massa e consolidato per Venezia, la ricerca di un'immagine di città ricca di storia e cultura per Torino. Il secondo riguarda le ragioni che possono far nascere e condividere l'idea di avviare un processo di pianificazione strategica.

Venezia rappresenta un esempio di città che si è dotata del Piano strategico per la necessità di trovare nuove alternative all'industria del turismo di massa e nuove vocazioni economiche per alcune proprietà ex industriali dismesse nella città lagunare e nella zona di Marghera. Torino, invece, ha predisposto "Torino internazionale" prima della designazione a sede dei XX Giochi Olimpici invernali per l'esigenza di definire un quadro di sviluppo locale come evoluzione di un'economia industriale tradizionale, anche se poi è risultato strettamente correlato a questo grande evento.

2 LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA IN ITALIA

Il Piano Strategico propone la rappresentazione di lungo periodo di un'area urbana attraverso l'individuazione e la definizione di obiettivi strategici condivisi. Tali obiettivi tradotti in azioni specifiche, sono caratterizzati da forme di partenariato che coinvolgono attori pubblici e privati al fine, da un lato, di sviluppare forme di autogoverno che assicurino una maggiore coerenza dell'azione pubblica a coloro che operano sul territorio fornendogli un valido sostegno, e dall'altro di recuperare il maggior numero di risorse possibili.

A differenza dei piani urbanistici tradizionali, quelli strategici non sono imposti dalla legge, ma sono un atto volontario di natura informale. Nel processo di pianificazione l'amministrazione locale promuove l'interesse pubblico attuando reti tra soggetti e gli attori locali aderiscono volontariamente al processo di elaborazione e attuazione del piano.

Nell'esperienza italiana i piani strategici nascono per iniziativa del sindaco della città (o da più sindaci se la scala territoriale è sovra-comunale) che propone ai membri di rilievo della comunità di collaborare con lui per risanare una situazione di "crisi" o per attuare nuovi processi di sviluppo per "costruire il futuro della città" (Bertuglia, Rota, Stricco; 2004).

I piani presi in considerazione in questo contributo sono quelli cosiddetti di terza generazione (anni '90), che hanno cercato di superare i limiti dei precedenti, quali quello di privilegiare i gruppi portatori di interessi forti e quello di elaborare documenti effimeri e finalizzati solo ad operazioni di marketing con puri fini di immagine esterna. Infatti, i piani strategici di terza generazione sono di lungo periodo e le strategie possono essere rimodulate nel tempo, si sganciano dalle logiche gerarchiche, incentrandosi sulla partecipazione della collettività (*bottom-up*) e sulla negoziazione, prevedono la cooperazione tra soggetti istituzionali e sono pubblicizzate attraverso un documento (Piano Strategico) che rappresenta la "vision" condivisa da tutti i portatori di interesse.

Tutti i piani delle città italiane che inevitabilmente si ispirano alle altre che per prime hanno sperimentato questo nuovo strumento, hanno seguito un processo piuttosto simile: la promozione del piano, la raccolta delle istanze, la fase di diagnosi e la stesura finale dell'atto. Il richiamo alla dimensione strategica delle politiche urbane è legato al fatto che il governo del territorio deve necessariamente considerare sia gli scenari futuri possibili, che forniscono la base di riferimento delle singole azioni, sia la partecipazione attiva di tutti gli attori (non solo pubblici, ma anche e soprattutto privati) in modo che le politiche diventino azioni concrete.

3 LE “RAGIONI” DEL PIANO

3.1 Torino

Il processo di elaborazione di “Torino Internazionale” ha inizio nel giugno 1998 ed assume fin dall’inizio, la forma di un accordo informale tra l’amministrazione comunale e diversi di attori, pubblici e privati. Tra i casi nazionali Torino è stata la prima città ad iniziare un processo di pianificazione strategica e rappresenta anche l’anticipatore per metodo e per struttura dei piani adottati successivamente dagli altri enti locali italiani (Martinelli, 2005 pag.19, 20).

La proposta di dare a Torino un piano strategico nasce per iniziativa dell’allora sindaco Castellani con lo scopo di superare l’immobilismo che spesso connotano i processi decisionali pubblici, di rinnovare e di riaffermare l’immagine della città in campo internazionale e di promuovere la collaborazione tra tutte “le forze” interne alla città (Torino Internazionale, 2000).

L’associazione che si è occupata di promuovere la metodologia, di monitorare le azioni, di istituire tavoli di lavoro, di comunicare, non solo ai portatori d’interesse, ma anche al pubblico, le opportunità di sviluppo derivanti dal Piano e di ampliare la partecipazione è stata “Torino Internazionale”¹.

La decisione di avviare il Piano è stata dettata dalla necessità di dare impulso alla città in un’epoca in cui si avvia una profonda ristrutturazione aziendale non solo della Fiat, ma di tutto il comparto industriale dell’area segnata dalla fine della fase fordista dell’industria nazionale. Torino inizia a pensare di trasformarsi da sola città industriale a città metropolitana con aperture internazionali.

La contrapposizione tra capitalisti e operai non è più una spaccatura che coinvolge tutta la società, ma una delle tante contrapposizioni tra portatori di interessi diversi che scuotono il paese (Avè pagg. 39-39).

La città di Torino è ricorsa all’adozione di un piano strategico per l’esigenza di diversificare l’economia e la società e il piano rappresenta per la prima volta la manifesta esigenza della città di fondare la sua economia su basi diverse dal settore metalmeccanico e dell’industria automobilistica (*ibidem*).

L’indebolimento della grande industria e la perdita occupazionale connessa sono già evidenti fin dagli anni ottanta, ma è solo nella seconda metà degli anni novanta che l’Amministrazione comunale considera la possibilità di ampliare quei settori che, pur collegati alla vecchia economia possono essere sviluppati per dare nuovo vigore alla città.

¹ All’associazione costituita nel maggio del 2000, dopo tre anni comprende 132 soci fra enti pubblici, istituzioni, atenei, centri culturali, aziende, sindacati e associazioni di categoria (Rosso, 2003)

Le XX Olimpiadi sono state parte di quelle strategie poste in essere per il rilancio della città attraverso lo sviluppo di settori nuovi che cercano di non fare dell'industria automobilistica e del suo indotto il cardine dello sviluppo (*ibidem*).

Secondo il piano, le Olimpiadi invernali del 2006 dovrebbero rappresentare un'occasione per accelerare la crescita del settore turistico, infrastrutturale ed economico della città, con riflessi positivi sul Piemonte e sulle zone limitrofe. A seguito delle Olimpiadi Torino avrebbe dovuto godere delle esternalità positive offerte dall'evento in termini di maggior flusso turistico, di miglioramento di immagine e incrementi occupazionali. È vero che per analizzare compiutamente l'eredità dei Giochi Olimpici occorre aspettare almeno qualche anno, quando tutti i dati necessari saranno disponibili. Ad oggi possiamo solo fare delle supposizioni o sulla base di quelli che sono stati gli effetti riscontrati in altre città che hanno ospitato grandi eventi e che presentano condizioni e caratteri simili a Torino, o su dati parziali di breve periodo (un solo anno).

3.2 Venezia

L'Amministrazione Comunale veneziana ha deciso solo a metà del 2001 di dotarsi un piano strategico ed il suo processo di formazione è stato concluso nell'ottobre 2004.

L'obiettivo generale del Piano Strategico è quello di costruire una città che si caratterizzi per l'alta qualità della vita sia dei suoi abitanti (nei suoi aspetti relazionali, lavorativi e culturali) sia negli assetti fisici e ambientali. In pratica il piano si basa sul principio della sostenibilità ambientale e sociale.

Il piano ha due scopi generali: quello di promuovere processi di riqualificazione dell'area urbana e quello di modernizzazione per favorire un posizionamento più incisivo ed adeguato del sistema veneziano nei processi economici, sociali e territoriali del Nord Est e del Nord Italia (Pugliese, 2003).

Nel medio lungo periodo l'attuazione del Piano strategico si propone (sintetizzata nello slogan Venezia Città Metropolitana - qualità, lavoro, culture), di creare un sistema complesso fortemente interrelato sia al contesto locale che ai contesti regionale e internazionale, capace di generare dai suoi punti di forza (ad esempio il turismo e la cultura) e dalla soluzione dei suoi problemi (come la fragilità ambiente e la salvaguardia del suo patrimonio naturale ed artistico) nuove potenzialità di sviluppo (Recs: <http://www.recs.it/it/basic.php?id=20>).

In particolare per quanto riguarda il turismo il piano parte dal presupposto che se da un lato esso rappresenta per la città una componente importantissima dell'economia locale, ne è al contempo fonte di elevati costi sociali ed ambientali, come ad esempio l'improvvisamento della complessità sociale e del tessuto economico della "Città Antica" (verso una monocultura turistica) e il problema sull'ecosistema lagunare che l'elevato numero di turisti mette a rischi ogni anno.

Infatti, turismo e ambiente (nel senso più ampio del termine, comprendendo sia quello naturale che quello socio-economico) sono due concetti strettamente legati. Il primo costituisce l'attrattiva principale e il motore di sviluppo del turismo e quest'ultimo può essere fonte di valorizzazione e di sviluppo ma anche di problematiche per l'ambiente, facendo venir meno l'attrattività iniziale (Puggelli, Previj 2006).

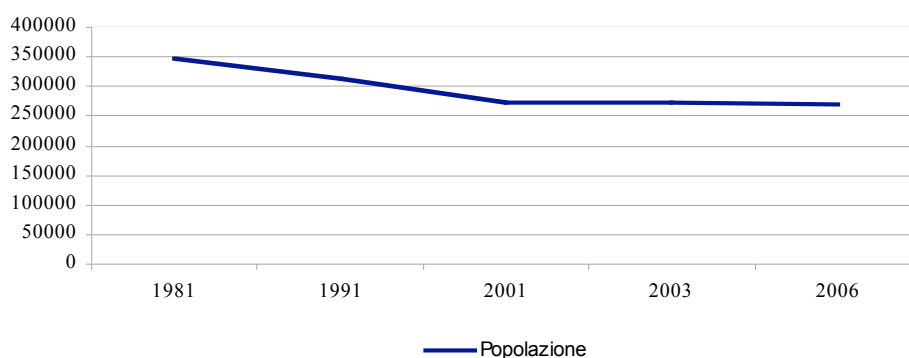
Venezia sorge all'interno di un ecosistema delicato, la Laguna, che necessita di un continuo monitoraggio per non essere devastata dalle acque alte, soprattutto nelle terre basse, come nell'isola di San Marco, dove il flusso di acqua salmastra rischia di danneggiare lentamente l'intero patrimonio artistico (*ibidem*).

Il turismo come altre realtà economiche incide sull'ambiente sociale in modo rilevante, esercitando una forte pressione sul territorio all'interno del quale si sviluppa. Comprendere l'impatto del turismo sull'ambiente e sulla società è un calcolo piuttosto arduo ed in particolare è difficile determinare la soglia della capacità di carico di Venezia in quanto ogni anno viene visitata da milioni di persone che si fermano nel centro storico solo per poche ore. La modalità di fare turismo a Venezia è cambiata nel tempo, si è passati dal turismo d'élite degli anni '30, che prediligeva i lunghi soggiorni balneari al Lido, al turismo di massa giornaliero. Quest'ultimo è determinato sia dall'insufficiente offerta alberghiera sia dall'elevato prezzo e per queste ragioni l'escursionista è destinato a crescere ancora nei prossimi anni.

La pressione economica determinata dagli elevati prezzi rende difficile anche per i residenti continuare a vivere nella città. Molti veneziani si spostano verso Mestre e Marghera, aree in cui si sono decentrate anche diverse attività amministrative (*ibidem*).

La dinamica della popolazione, come si evince dal grafico 1, negli anni 1981-1991-2001-2003-2006 presenta un andamento negativo seppur con qualche segno di rallentato tra il 2001 e il 2006².

Grafico 1– Popolazione residente comune di Venezia



Fonte: Elaborazione DipSit su dati Istat, 2008

² Venezia ha registrato nel 1999 la variazione negativa più evidente, si tenga conto, tuttavia, che su questo risultato ha inciso lo scorporamento del comune di Cavallino-Treporti. Nel 1991 erano residenti nel capoluogo veneto 309.422, nel 2003 la popolazione è di 277.663 (-31.759 di cui 8.506 sono passati da residenti del comune di Venezia a quello di Cavallino-Treporti).

Il settore industriale riveste un ruolo determinante nell'economia dell'area veneziana pur dovendo riconoscere un suo progressivo ridimensionamento, particolarmente accentuato negli ultimi anni, che investe, in modo particolare, il settore manifatturiero.

La costruzione della zona industriale di Porto Marghera nel secolo scorso ha profondamente segnato l'area veneziana, influenzando le politiche non solo industriali ma anche urbanistiche. L'esigenza di potenziare il Porto di Venezia (secondo in Italia dopo Genova) e, contestualmente, di promuovere la già avviata industrializzazione della città agli inizi del novantesimo portano l'area di Marghera, in pochi anni, ad uno sviluppo accelerato con la creazione negli anni Cinquanta di una seconda zona industriale (periodo in cui, accanto alle altre attività, nacquero le industrie petrolchimiche che ben presto diedero vita ad un vero e proprio polo).

Il periodo di prosperità di Marghera continua fino alla metà degli anni Settanta, quando, a causa di una recessione generale dell'economia dovuta allo shock petrolifero, l'espansione dell'area industriale comincia a rallentare e il numero degli occupati inizia a calare.

Oggi, il polo industriale comprende più di trecento imprese operanti prevalentemente nei settori della chimica di base, della meccanica e delle lavorazioni petrolifere.

La struttura industriale è quindi fortemente segnata dalla presenza di Porto Marghera il cui sviluppo ha difficoltà ad operare con criteri di sostenibilità nel particolare contesto ambientale lagunare, tutto ciò fa sì che la struttura economica della città si proietti verso il terziario ed in particolare verso il turismo. Per questa ragione il piano strategico si propone di definire politiche mirate a valorizzare le funzioni e le risorse economiche tradizionali e a favorire l'insediamento ambientale di nuove attività qualificate e sostenibili.

In sintesi le ragioni che hanno spinto Venezia, o meglio le ragioni alla base del Piano Strategico di Venezia, sono la ricerca di una soluzione ad una situazione complessa che vede un centro antico sempre più a vocazione turistica, dove altre attività faticano a sopravvivere e da un polo industriale la cui valorizzazione è necessaria per mantenere determinati livelli occupazionali, ma fortemente condizionata dalla congiuntura economica internazionale e dalle problematiche ambientali.

4 Le strategie per il turismo

4.1 Torino

Il piano opera attraverso sei linee strategiche, a loro volta suddivise in vari obiettivi ed ottantaquattro azioni. Inizialmente le linee strategiche individuate erano nove nel corso della prima fase di consultazione.

metropolitana piemontese (quindici sono i comuni dell'area oltre a Torino che hanno aderito al Piano) in ambito europeo ed internazionale, per questa ragione il progetto ha coinvolto diversi soggetti sia pubblici che privati quali i cittadini e le loro associazioni, gli imprenditori locali, gli investitori e gli operatori stranieri, la comunità internazionale i comuni limitrofi, la Provincia, la Regione ed il pubblico "non torinese". In particolare per quanto riguarda quest'ultimi l'immagine che Torino vuole comunicargli è quella di una metropoli moderna ricca di possibilità e di risorse (Torino Internazionale, 2000). Nello specifico le linee strategiche hanno l'obiettivo di integrare l'area metropolitana nel sistema internazionale, costruire il governo metropolitano, sviluppare formazione e ricerca strategica, incoraggiare l'imprenditorialità e l'occupazione, promuovere Torino come città di cultura, turismo commercio e sport e infine migliorare la qualità della vita urbana.

Le politiche sul turismo sono state specificate nella linea strategica numero cinque, denominata "Promuovere Torino come città di cultura, turismo, commercio e sport" che a sua volta è composta da sette obiettivi e numerose azioni specifiche. Nel dettaglio gli obiettivi riguardano:

1. la valorizzazione e lo sviluppo del patrimonio culturale;
2. il coordinamento delle attività culturali e la programmazione degli eventi di carattere internazionale;
3. lo sviluppo dell'industria turistica;
4. la promozione della destinazione Torino/Piemonte nel mercato turistico nazionale e internazionale;
5. il sostegno alla crescita e all'innovazione della rete commerciale dell'area;
6. la promozione dello sport come mezzo per l'innalzamento della qualità della vita e della coesione sociale e come attrazione turistica e culturale;
7. l'utilizzo delle Olimpiadi Invernali come motore di sviluppo della promozione internazionale (Torino Internazionale, 2000).

Gli obiettivi specificatamente rivolti al settore turismo sono il terzo e in parte il quinto che a loro volta per la loro realizzazione prevedono le seguenti azioni:

- ampliare, sviluppare e diversificare l'offerta di ricettività sensibilizzando gli operatori alla cultura dell'accoglienza e favorendo l'insediamento di alberghi di livello internazionale;
- sviluppare il polo fieristico potenziando le manifestazioni dedicate all'*automotive*, alla cultura e spettacolo e all'enogastronomia, individuando nuovi precisi ambiti di intervento di livello nazionale e internazionale
- creare e potenziare il prodotto Torino e Piemonte nel mercato turistico nazionale ed internazionale, definendo itinerari storico culturali e della fede, evidenziando particolarmente il circuito delle Residenze Sabaude e il patrimonio architettonico barocco;

- realizzare itinerari e programmi rivolti a turismi di nicchia quali: giovanile, scolastico, religioso, d'affari, culturale e sportivo e agevolare la creazione di pacchetti turistici specifici;
- costituire un "Comitato" per diffondere in campo nazionale e internazionale la cultura eno-gastronomica della città e del suo territorio attraverso la creazione di una enoteca regionale a Torino, di un Museo del Cioccolato, di attività promozionali, di formazione e aggiornamento per il settore (*ibidem*).

In sintesi, il tentativo è quello di trasformare la città utilizzando e valorizzando le risorse presenti sul territorio. Il piano si propone di sviluppare il turismo facendo leva sulla ricchezza artistica e culturale del territorio; sullo sport (sport-evento, sport-spettacolo, sport-praticato) e sul settore gli eventi. Per quest'ultimo caso Torino vanta già una ricca tradizione di manifestazioni culturali (salone del libro, della musica, *Eurochocolate*, ecc.), sportive (*Turin Marathon*), dedicate all'*automotive*, e può puntare a diventare un importantissimo polo enogastronomico (Salone del gusto, ecc.).

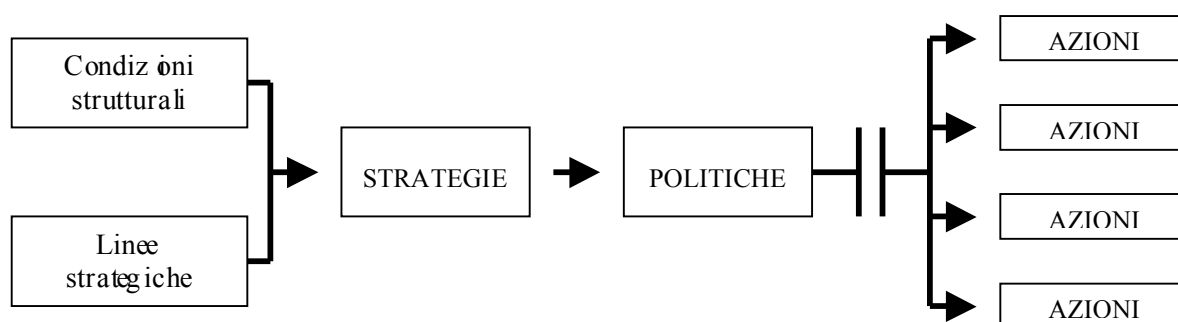
La città attraverso il Piano cerca di trasformarsi in città "turistica", sia attraverso un turismo dalle caratteristiche ben definite: culturale, legato grandi eventi; sportivo; fieristico, congressuale sia implementando il settore dell'accoglienza. Quest'ultimo non solo necessita di un incremento della sua capacità ricettiva che in parte è stata realizzato grazie all'infrastrutturazione prevista per le Olimpiadi, ma anche e soprattutto della diffusione di una cultura dell'accoglienza (formazione, modalità di promozione, stagioni di chiusura ecc.). Il turista che la città cerca di attirare è spinto da motivazioni diverse rispetto al passato, non è più prevalentemente turista per affari, ma visitatore per piacere.

5.2 Venezia

Il Piano strategico "Venezia. Città metropolitana: qualità, lavoro, culture si articola" in:

- *condizioni strutturali* che rappresentano gli elementi per leggere e interpretare strutturalmente la città e il territorio;
- *linee strategiche* che sono i punti di forza del sistema economico, produttivo e sociale, i fattori competitivi di sviluppo che la città dovrà sviluppare,
- *strategie* che rappresentano i sottoinsiemi tematici degli obiettivi generali prefigurati dalle Condizioni strutturali e dalle Linee strategiche del piano
- *politiche di intervento* che costituiscono la fase operativa trovano che a loro volta sono composte da una molteplicità di singole *azioni* (cfr. Figura2) (Comune di Venezia, 2004).

Figura 2 – Articolazione del Piano



Fonte: Piano Strategico “Venezia. Città metropolitana: qualità, lavoro, culture”, 2004

Le condizioni strutturali sono denominate “Città degli abitanti: plurale, solidale, sostenibile”, “Assetti fisici e funzionali della città contemporanea” e “Città Metropolitana” mentre le linee strategiche: “città internazionale”, “della cultura”, “delle acque”, “della produzione materiale e dei servizi”, “della formazione superiore”, “della ricerca e dell’innovazione”, “nodo di eccellenza della logistica” e “del turismo” (*ibidem*).

La scelta di considerarli come chi usi e definiti è dettata solo dalla necessità di semplificare al massimo i contenuti del piano. È chiaro che ogni parte che articola il piano è legata all’altra in quanto non è possibile migliorare la qualità della vita dei cittadini senza riferirsi agli assetti fisici del territorio e alle condizioni di accessibilità alle diverse parti della città.

Il turismo è parte della sesta linea strategica per lo sviluppo futuro della città che attraverso una reinterpretazione del sistema turistico nel suo complesso punta ad intervenire nella catena della produzione turistica agendo sul prodotto offerto (in termini di alberghi, musei, spettacoli ecc.) e sulla domanda (promozione, filiera e connessioni con il sistema città).

Le politiche di sostegno allo sviluppo turistico hanno lo scopo di agire sulla composizione della domanda ottimizzando le potenzialità del turismo culturale e promuovendo prodotti rivolti a specifici segmenti, di governare il sistema turismo agendo sui flussi e migliorare la qualità dell’offerta.

Le prime due strategie sono rivolte alla domanda, ma mentre la prima è specificatamente rivolta a migliorare la qualità dei servizi culturali offerti, attraverso ad esempio la programmazione di qualità finalizzata alla creazione di eventi di grande richiamo e ad azioni per il rafforzamento delle infrastrutture e dei servizi (tra queste spicca il progetto relativo alla realizzazione del biglietto unico museale che vede coinvolti i principali musei e sedi espositive della città), la seconda ha l’ambizioso compito di fare leva su specifici *target* di turismo quali ad esempio quello sportivo attraverso la realizzazione di un nuovo stadio o quello per studio attraverso la promozione di *stages*, interscambi, scuole estive, *masters*, *workshops*, con la collaborazione delle università e delle istituzioni culturali. L’ultima strategia invece intende governare i flussi che le prime due linee promuovono ed incentivano

attraverso una migliore pianificazione degli accessi alla città, nella qualità, nella tipologia e nella quantità.

Il piano riconosce al turismo un ruolo determinante nello sviluppo del territorio consapevolmente al fatto che i turisti sono solo una porzione, seppur consistente, delle persone che giornalmente si recano nell'area urbana e ciò comporta l'attuazione di politiche le cui azioni devono essere rivole:

- alla gestione dei flussi (incentivare l'uso della *Venice Card*, sostenere la politica dei ticket nelle zone a traffico limitato, promuovere itinerari alternativi volti a decongestionare la città, riqualificare l'area Marciana ecc.);
- alla realizzazione di una rete che possa ottimizzare le ricadute a livello cittadino;
- alla programmazione della qualità ricettiva e dei servizi (promuovere codici di autoregolamentazione, promuovere programmi di formazione per operatori, istituire albi di categoria, ecc.);
- diversificare gli accessi turistici alla Città Antica (realizzare di nuovi collegamenti lagunari e le infrastrutture per favorire i collegamenti terra acqua Tessera-Arsenale-Lido e Fusina Città Antica) (Comune di Venezia, 2004).

Gli obiettivi primari delle politiche turistiche del Piano cercano di governare il sistema turismo al fine di controllare l'impatto sulla quotidianità del sistema urbano, di migliorare la qualità della vita dei cittadini e di incoraggiare un turismo sostenibile.

In sintesi il turismo è una componente fondamentale e imprescindibile del sistema economico, il piano punta ad una reinterpretazione del settore nel suo complesso, puntando ad intervenire nella catena turistica, agendo sul prodotto offerto al turista (spettacoli, musei, mostre, alberghi ecc.), sulla domanda (in termini di gestione ottimale dei flussi) e sulla filiera (collegamenti con il sistema città).

5 Considerazioni finali

Prima di fare le considerazioni finali, relative alle due diverse esperienze di pianificazione strategica, diamo un breve accenno ai dati relativi all'offerta e alla domanda turistica nelle due città.

Secondo i dati dell'Annuario del Touring Club Italiano (2007) Torino è nella graduatoria delle città italiane per numero di posti letto al ventisettesimo posto (54.092), mentre Venezia è il comune in Italia con la più elevata capacità ricettiva totale (370.924 posti letto nell'alberghero ed nell'extra-alberghero); anche la dotazione di strutture è notevolmente diversa: a Torino sono presenti 1.243 esercizi mentre a Venezia circa ventisei volte in più (28.569).

Per quanto riguarda la domanda è interessante notare che una presenza su quattro è stata registrata, sempre nel 2005, nelle tre province di Venezia, Roma e Bolzano. In particolare

Venezia ha registrato 6.626.108 arrivi totali di cui il 65,2 per cento è rappresentato da stranieri con una permanenza media 4,6 notti. Torino a sua volta ha registrato 1.584.614 presenze di cui solo il 36 per cento è rappresentato da stranieri con una permanenza media pari a 3 notti.

I dati confermano la diversa vocazione turistica delle due città: Venezia, una delle mete più ambite a livello mondiale con un patrimonio storico e architettonico unico al mondo, ha un'offerta e una domanda più elevati di Torino che, pur essendo una città ricca di storia e monumenti, nell'immaginario collettivo ha una posizione di richiamo minore.

Dall'analisi delle ragioni e delle strategie poste in essere nei due piani strategici in campo turistico è emersa la diversa importanza che le due città danno al settore: Torino lo considera un'importante leva su cui poggiare per diversificare l'economia e ciò viene realizzato attraverso un miglioramento dell'immagine della città nel panorama nazionale ed internazionale, mentre per Venezia rappresenta il settore più importante della città che deve essere ripensato perché si basi su principi di sostenibilità al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Entrambi i piani si rivolgono a turismi specifici (sportivo, culturale, nautico ecc.) per raggiungere i propri obiettivi facendo leva sui cambiamenti nei gusti e nelle esigenze del turista ma, nel caso di Torino significa puntare a sviluppare il settore incrementando il più possibile l'offerta, mentre per Venezia significa diversificare l'offerta per allentare i flussi nell'arco dell'anno.

Il Piano di Torino ha la sua attività quasi otto anni di attuazione, per questa ragione è possibile esprimere una prima analisi dei risultati conseguiti. Il principale dei quali è quello aver inserito le Olimpiadi in una nuova visione di sviluppo dell'area e di aver potenziato l'offerta ricettiva attraverso la realizzazione di nuove strutture alberghiere di qualità.

È pur vero che quattordici iniziative su ottantaquattro non sono state realizzate e di queste 7 appartengono alla linea strategica 5 (ad esempio quelle relative a candidare Torino a città europea della cultura e a costituire un comitato per diffondere a livello nazionale ed internazionale la cultura enogastronomica della città e del suo territorio), la motivazione è da ricercare nel carattere forse poco definito di alcune di esse o nel riconoscimento che erano più simili a obiettivi di settore che a progetti concreti (Avè 2005).

Inoltre, fino a prima dell'evento Olimpico, da molti studi emergeva che gli italiani identificavano il Piemonte essenzialmente con le montagne e l'enogastronomia (soprattutto il vino), mentre l'immagine di Torino continuava ad essere ancorata, quasi totalmente, alla Fiat ed alla Juventus e Torino, quale capitale dell'industria automobilistica, rimaneva l'idea più diffusa anche tra gli stranieri (Crivello, 2006).

Consolidare l'immagine urbana e, in particolare, quella "turistica" di Torino è un lavoro che richiederà tempo perché si deve modificare l'immaginario del turista, che per molti anni ha identificato la città sabauda più come meta d'affari che città storica e ricca di cultura, anche se

sicuramente oggi a due anni dalle Olimpiadi qualcuno la identificerebbe come la città italiana che ha ospitato i giochi olimpici nel 2006.

I dati relativi all'entrata nei musei permette di verificare se le strategie, seppur limitate al solo turismo culturale, poste in essere fino ad ora hanno avuto successo.

Nel 2006, l'effetto olimpico si è fatto sentire soprattutto nei maggiori musei del distretto centrale: +85,3% al Museo egizio, +53,2% a Palazzo Reale, +23,5% al Museo del cinema.

Nel 2007 il sistema museale metropolitano è cresciuto del +6% rispetto al 2006, grazie anche alla Reggia di Venaria, che dopo anni di restauri, nel solo 2006 è stata visitata da 66 mila persone e nei primi sei mesi di apertura, fino a fine marzo 2008, la Reggia e i giardini sono stati visitati da quasi 400 mila persone. Tra i primi 30 musei italiani per numero di visitatori, ve ne sono 2 torinesi (Cinema ed Egizio), all'11° e 12° posto.

A livello di visibilità mediatica, considerando la stampa e il web, tra i musei italiani emerge che il primo è gli Uffizi, seguono il Guggenheim di Venezia e i musei della scienza milanese e napoletano e subito dopo vengono due musei torinesi: il Castello di Rivoli e il Museo del cinema.

Infine nei musei dell'area torinese i visitatori sono cresciuti costantemente, dai 670.000 del 1998 ai 2.923.724 del 2007, con un incremento di circa quattro volte superiore a quello medio dei musei statali italiani (Eauvire 2008).

Dobbiamo precisare che i dati relativi alle entrate nei musei comprendiamo anche quella categoria di visitatori, gli escursionisti, che non si fermano una notte nella città ma, solo per poche ore per assistere ad un evento o per visitare un museo. Essi rientrano in quella categoria che il piano strategico chiama "pubblico non torinese" e la sua attrazione è importante per il successo di molte iniziative quali mostre, manifestazioni sportive e fiere ecc.

Il contributo apportato dall'evento Olimpico è stato sicuramente importante sia perché ha permesso di arginare un punto critico della città legato alla limitata capacità ricettiva sia per aver contribuito ad aumentare la visibilità nazionale ed internazionale.

L'esperienza della pianificazione strategica è stata considerata dall'amministrazione comunale positivamente, tanto che ha già avviato la predisposizione di un secondo piano strategico.

Il piano di Venezia si è sviluppato sulla base di una concezione della crescita quantitativa e della ricerca di un posizionamento competitivo nelle gerarchie urbane nazionali e internazionali basato sulla qualità e sulla sostenibilità. Queste ultime sono i temi unificanti che sono stati declinati in ciascuna linea strategica.

Il piano attualmente si configura ancora come un *work in progress*; e nello specifico si trova nella fase di implementazione, cioè nel momento in cui diventa necessario tradurre in fatti operative politiche di sviluppo proposte e quindi di selezionare le priorità degli interventi da realizzarne in base alla loro capacità di innescare processi di sviluppo.

Alcune azioni quali la costruzione di un distretto logistico e l'attuazione di importanti lavori di marketing territoriale hanno conseguito già dei risultati, anche se intermedi, mentre altre azioni sono nella fase di avvio (come i primi accordi per il settore industriale di Porto Marghera e per l'infrastrutturazione viaria di collegamento alla città).

Il piano strategico di Venezia si trova dunque ancora nella fase di traduzione delle istanze in azioni reali e per questa ragione non è ancora possibile fare delle valutazioni sui risultati conseguiti.

La gestione delle politiche turistiche e la relativa attuazione delle azioni è un compito difficile per l'amministrazione pubblica, gli interessi in gioco sono molto alti e ogni modifica, non ben calibrata, ha effetti rilevanti sull'intero sistema economico e sociale della città. Ad esempio il maggior imputato del degrado economico e ambientale a Venezia è il visitatore escursionista, il quale non pernottando contribuisce solo parzialmente all'economia della città e la loro massiccia presenza ostacola la normale attività cittadina e rende il costo sociale molto alto (questo tipo di visitatore produce dei rifiuti il cui costo di smaltimento grava sui residenti). Escludere o limitare la loro entrata in città comporta l'uso di politiche di restrizione degli ingressi che possono essere attuate, senza essere accusati di ledere il diritto alla libera circolazione delle persone, solo in caso fondata motivazione di ordine scientifico. Inoltre risulta difficile distinguere tra visitatori-turisti e visitatori non-turisti, azione necessaria per lasciare a questi ultimi libero accesso alla città (Puggeli, Previj 2006).

Questo tipo di problema, molto importante per Venezia (non particolarmente evidenziato nel piano strategico se non con l'azione diversificare gli accessi turistici alla Città Antica), non lo è invece per Torino che, al contrario, cerca di attirare il visitatore escursionista per consolidare l'immagine della città e per portare al successo gli eventi (culturali, sportivi, enogastronomici ecc.) che sono al centro delle azioni del piano.

6 Bibliografia

AvèG. (2005), *Play it again Turin. Analisi del piano strategico di torino come strumento di pianificazione della rigenerazione urbana*, in Martinelli F. (a cura di) *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, Milano, Franco Angeli.

Bertuglia C. S., Rota F. S., Staricco L. (2004), *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana. Concettualizzazioni e sperimentazioni in Italia*, Franco Angeli, Milano.

Bresso M., Zappetella A. (1985), *Turismo come risorsa e come mercato*, Franco Angeli, Milano.

Comune di Catania, Salvatore Zinna, Vittorio Ruggiero (2003), *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania* Antonio Grasso, Franco Angeli, Milano.

Comune di Venezia (2004), *Venezia. Città metropolitana: qualità, lavoro, culture*, Venezia.

Crivello, (2006) Estratto da Bondonio P, Dansero E., Mela A. (a cura di), *Olimpiadi, oltre il 2006. Secondo rapporto sui territori olimpici*, Carocci, Roma, 2006, 295-312

Eauv $\text{\textcircled{R}}$ (2008), *Solista e solitaria 2008, Nono rapporto annuale su Torino* (Sintesi), http://www.eauv.it/2008/TO_2008.html

IRES (2007), *Piemonte economico sociale 2006*, <http://www.ires.piemonte.it/relazione.html>

Martinelli F.(a cura di) (2005), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, Milano, Franco angeli, 19-20.

Puggelli F. R., Previali L.(2006); *Il caso di Venezia*, in Gatti F., Suggelli F. R (a cura di), *Nuove frontiere del turismo*, Milano, Hoepli, Milano, 86 e succ

Pugliese T. (2003), *Venezia. Il piano strategico: un progetto di cambiamento*, in Pugliese T., Spaziente A. (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, Franco Angeli, , 207-231.

Savignelli A. (1998) , *Sociologia del Turismo*, Franco Angeli, Milano.

Torino Internazionale (2000), *Il piano strategico della città*, Torino

Touring Club Italiano (2007), *L'annuario del turismo e della cultura 2007*, Milano, Touring Editore.

(Rete delle città Strategiche RECS) <http://www.recs.it/it/basic.php?id=20>

(Istat) <http://demo.istat.it/ric/index.html>

(Fondazione Venezia) <http://www.fondazionevenezia2000.org/spip.php?page=29>

ABSTRACT IN INGLESE

Some Italian cities have already started the process of strategic planning to governance the ir urban territories. The general objectives of the urban strategic planning are clarified witch city model is desired and working towards that goal, coordinating public and private efforts.

This paper compares two Italian experiences of strategic planning: Turin and Venice. These two Italian cities have a different "tourism vocation": Venice receives a mass tourism with great sustainable problems and Turin wants to increase its world visibility to develop its tourism sector.

The purpose is to analyse why these cities have made a strategic plans and the different tourism policies contained in the re.