

Venezia e ticket di accesso: il cuore della città da bene pubblico a bene escludibile

Augusto Cusinato - 12/02/2019 [papers]

Abstract

The faculty a recent law has given to the Venice Municipality to establish a day-tripper entrance ticket to the insular/inner city is a new arrival onto the panorama ? at least, the Italian panorama ? of urban policies. The adoption of a system of differentiated tariffs based on time for the whole range of touristic services (RTZ-pass, tourist tax, museums and exhibitions tickets and so on) appears hence to be a more suitable and viable tool.

Venezia ticket *La facoltà, conferita al comune di Venezia, di istituire un ticket per l'accesso degli escursionisti alla sua parte insulare/storica rischia di trasformare il cuore storico, istituzionale e culturale di una città - bene pubblico per eccellenza - in un bene escludibile.*

Venezia ticket: *Il provvedimento*

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha introdotto un'importante novità, almeno nel panorama italiano [\[1\]](#), in tema di politiche urbane. All'art. 1, comma 1129, il comune di Venezia è infatti autorizzato ad applicare "per l'accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica e alle altre isole minori della laguna" un contributo fino all'importo massimo di 10 euro pro-capite. La novità non consiste tanto nell'imposizione di un prezzo per l'accesso a una determinata porzione di territorio anziché, come accade generalmente, a un suo specifico elemento (un palazzo, un parco, una struttura), poiché una tassa analoga è già in vigore per lo sbarco in alcune isole minori (Elba, Giglio, Ponza, Capri, Maddalena). Ma si tratta di isole che sono collocate, eccetto Capri, in Parchi Nazionali, nelle quali la componente naturalistica prevale su quella urbana. La novità è, piuttosto, che a essere tassato è l'accesso alla città in quanto tale o, detto diversamente, che una città è trasformata in un **bene escludibile**. Quanto alla paternità del provvedimento, sullo sfondo vi è l'ingiunzione dell'**UNESCO** allo Stato italiano di adottare, tra altre misure, una strategia per il turismo sostenibile a Venezia, pena il declassamento della città a "*Heritage in danger*" già dal corrente anno. Al livello locale, il Sindaco ha ripetutamente manifestato la sua preferenza per altri strumenti di contingentamento dei flussi turistici (*Il Gazzettino*, 8 maggio 2017, *Corriere del Veneto*, 9 maggio 2017) e soltanto a provvedimento approvato ha ringraziato via *twitter* il Governo e (addirittura) il Presidente della Repubblica [\[2\]](#). Apertamente schierati a favore del ticket si sono invece dimostrati gli albergatori. Al presidente di Federalberghi, secondo cui "Le nostre città sono musei, [e] come accade nei musei, è giusto pagare il biglietto d'ingresso", ha fatto eco il presidente della locale Associazione Albergatori, affermando "il principio [...] che chi viene in città dalla mattina alla sera, contribuendo pochissimo al fatturato turistico, ma pesando sui costi dei servizi, deve capire che non è tutto gratis" (ibid.). Affermazione, questa, quanto meno parziale, poiché il contributo degli escursionisti al fatturato turistico veneziano sta in ragione di 40 a 60 rispetto a quello dei turisti pernottanti (Van Der Borg et al., 2008).

La ratio del provvedimento

Dal punto di vista disciplinare, l'istituzione del ticket di ingresso si presenta come un caso da manuale: a fronte delle crescenti **esternalità negative** generate da un flusso sempre maggiore di visitatori, si interviene per internalizzarle su chi le genera. Dal punto di vista pratico, si tratta tuttavia di comprendere se il provvedimento sia congruo con la realtà locale, efficace e sostenibile. A questo fine, conviene riesaminare le componenti del carico antropico del Cento Storico veneziano [\[3\]](#):

- il Centro Storico conta 53.799 abitanti a fine 2017, con una decrescita ininterrotta rispetto ai 174.808 abitanti del 1951^[4];
- si registrano inoltre, mediamente, 32.016 presenze/die di turisti pernottanti (Città di Venezia, 2017) e
- 500 turisti escursionisti/die (Van Der Borg et al., 2018);
- vi gravitano anche:
 - 054 lavoratori pendolari, ottenuti come differenza tra gli addetti (33.478) e i residenti occupati (23.424) (ISTAT, 2011);
 - 681 studenti pendolari, ottenuti come differenza tra gli iscritti alle scuole secondarie di II grado (7.764) e alle due università (23.148^[5]) e gli studenti residenti in età di 15 anni e più (3.515 unità);
 - non sono invece stimabili (almeno in queste pagine) i flussi di persone per motivi professionali, di acquisto o utenza di servizio.

Complessivamente, gravitano circa 173.000 persone/die (Tabella 1). Applicando due correttivi, relativi al presunto periodo di presenza nel corso dell'anno e delle sedici ore diurne, si stima infine un carico di quasi 137.00 abitanti equivalenti.

Tabella 1. Abitanti equivalenti del Centro Storico di Venezia

Componenti	Popolazione nominale	Fonte	Coefficienti correttivi		Abitanti equivalenti
			Annuale [6]	Diurno	
Popolazione residente	53.799	Comune di Venezia, 2017	350/365	16/16	51.588
Pendolarismo netto per lavoro	10.054	Istat, Censimenti 2011	260/365	10/16	4.476
Pendolarismo netto per studio	19.681	Miur, a.a. 2016/17; Città Metropolitana di Venezia, a.s. 2017/18 Comune di	210/365	8/16	5.662
Turisti pernottanti	32.016	Venezia, 2017	365/365	16/16	32.016
Turisti escursionisti TOTALE	57.500 173.050	Van Der Borg et al. (2018)	365/365	12/16	43.125 136.867

Applicando soltanto il correttore annuale, COSES (2009) stimava 143.500 abitanti equivalenti al 2007, mentre la *multi-utility* VERITAS[\[7\]](#) ne fornisce una stima di 91.300 unità per l'insieme del Centro Storico, Murano e Burano, sulla base della produzione di rifiuti. Si tratta di risultati significativamente diversi, che scontano l'assunzione di differenti ipotesi circa le impronte lasciate dalle varie tipologie di *city user*[\[8\]](#). Assumendo come riferimento i 137.000 abitanti equivalenti sopra stimati, occorre confrontarli, in primo luogo, con la capacità di carico dello stesso Centro Storico. COSES (2009) ne ha fornito un valore compreso tra una soglia minima, idonea a garantire la sostenibilità delle attività ivi insediate, pari a 119.000 unità, e una soglia massima, corrispondente al livello di saturazione, pari a 189.000 unità. Per i parte loro, Van Der Borg et al. (2018) determinano il flusso turistico ottimale in

52.000 turisti/die che, aggiunti ai residenti e ai pendolari, porta il numero ottimale di abitanti equivalenti a 114.000 unità. Come appare in Figura 1, queste stime conducono a un paradosso, in quanto il carico ottimale risulta inferiore al valore minimo di soglia. Se vero, ciò significa che il sistema ricettivo locale è destinato a operare in condizioni sub-ottimali, pur di sopravvivere. Più verosimilmente, il paradosso rinvia alla necessità di ottenere stime più precise sia dei flussi, sia delle capacità di carico. **Figura 1. Soglie di carico e abitanti equivalenti del Centro Storico di Venezia**



Venezia

ticket[/caption] In ogni caso, le criticità emergono dagli andamenti mensili e, soprattutto, giornalieri. COSES (2009) rilevava che le punte mensili si verificano nei mesi estivi, durante i quali il numero di turisti raddoppia rispetto alla media. Rapportando i valori rilevati nel 2007 a quelli stimati in Tabella 1, ed escludendo il pendolarismo scolastico e un decimo dei residenti, gli abitanti equivalenti nei mesi estivi raggiungerebbero le 203.000 unità, ben oltre la soglia di saturazione. Secondo VERITAS, invece, i turisti raggiungono punte di 120-130.000 unità nei giorni da 'bollino nero'[\[9\]](#), corrispondenti alle festività di Carnevale, ai fine settimana estivi e a eventuali 'ponti', per cui gli abitanti equivalenti salirebbero a 190.000 unità, appena sopra la soglia di saturazione. Per contro, sempre secondo VERITAS[\[10\]](#), situazioni di 'morbida' si registrano nei giorni lavorativi (escluso il sabato) dei mesi non estivi, con un flusso turistico compreso tra 14.000 e 60.000 unità/die, corrispondenti a 100-150.000 abitanti equivalenti, su valori di conseguenza anche inferiori alla soglia minima. Emerge pertanto che *il sovraccarico non è generato dal flusso medio di visitatori, bensì dalle punte dei fine settimana estivi e dei periodi contrassegnati da eventi*, a fronte delle quali si registrano flussi 'confortevoli' o addirittura sotto soglia negli altri e più ampi periodi dell'anno.

Politiche di regolazione dei flussi

Eventuali politiche di regolazione dei flussi non dovrebbero pertanto mirare a ridurre indiscriminatamente gli accessi nell'arco dell'anno, bensì a *dirottare quote di flusso dai periodi di punta a quelli di morbida*. Gli strumenti per perseguire un simile indirizzo sono, come in tutti i campi di *policy*, la norma, il prezzo e la *moral suasion*, ciascuno dei quali ha specifiche indicazioni e controindicazioni. Contingentare gli accessi oppure chiuderli quando vengano raggiunti i valori di saturazione è tecnicamente possibile, ma comporta importanti conseguenze negative, poiché il respingimento di eventuali turisti in eccesso potrebbe, non soltanto dar luogo a problemi di ordine pubblico (com'è accaduto nel Carnevale 2018), ma scoraggiare il turismo in generale. Una versione temperata della soluzione normativa consiste nel programmare gli arrivi con i grandi vettori (navi, bus turistici, ferrovie, nonché agenzie di viaggio), ma è da ritenere che l'efficacia di questo strumento sia ridotta in quanto gli operatori sono propensi ad assecondare i clienti anche perché gran parte degli escursionisti si muove autonomamente. Quanto alla *suasion*, campagne di orientamento sono già utilizzate, per esempio attraverso l'app che fornisce il calendario delle giornate di maggior afflusso. Totem, tornelli, transenne e steward sono inoltre collocati lungo i percorsi di maggiore frequentazione nei giorni di punta, ma si tratta di misure volte a mitigare piuttosto che a prevenire la congestione. Relativamente al ticket, va premesso che è efficace soltanto in presenza di domanda turistica elastica poiché, in caso contrario, si rimpinguerebbero soltanto le casse comunali a parità di flusso. Chi scrive non è a conoscenza di indagini in proposito a Venezia. Una fonte interessante, ma lontana nel tempo, sarebbe costituita dall'eventuale variazione della domanda di trasporto pubblico locale (TPL) acqueo registrata a seguito dell'introduzione di un (sensibile) sovrapprezzo a carico degli utenti sprovvisti di Carta Venezia. In ogni caso, poiché il problema è costituito dall'ineguale distribuzione nel tempo del

flusso turistico, la leva prezzo dovrebbe essere utilizzata, non per ridurre complessivamente il volume, bensì per rimodularlo nel tempo. Benché la legge consenta modulazione temporale del ticket, appare tuttavia più efficace e praticabile la modulazione giornaliera, sulla base del colore del 'bollino', dell'intero tariffario dei servizi locali di cui si avvalgono generalmente i turisti (PassZTL, tariffe TPL, tariffe dell'autorimessa comunale per transiti giornalieri, tariffe di sbarco/imbarco/transito alla stazione marittima^[11], imposta di soggiorno, ma anche biglietti d'ingresso a musei, chiese, mostre ecc.). Se opportunamente pubblicizzato, questo strumento costituirebbe un segnale forte nei confronti di una domanda turistica che si avvale sempre più della rete per programmare il viaggio^[12]. La modulazione giornaliera del sistema tariffario avrebbe anche il pregio di evitare il ricorso a complicati accordi con i vettori, specialmente esteri, incaricati della riscossione e del riversamento del ticket al Comune, nonché di complicate (e fastidiose) procedure di accertamento nei confronti delle persone presenti nelle isole^[13]. Per non dire del messaggio culturale che la tassa di accesso alla parte antica della città trasmetterebbe al mondo intero, evocando l'idea che si acceda a un "museo" o a un parco tematico. Idea che si è fatta strada da tempo^[14], e che ha rinfocolato i blog dopo l'approvazione della legge di bilancio: "Venezia ? scrive, ad esempio, 'Gianni 51' ? *dovrebbe essere governata dall'amministratore delegato di Gardaland, sicuramente farebbe meglio di questa ennesima giunta fotocopia delle altre*"^[15]. Infine, dal punto di vista dell'**economia urbana**, dal quale si sono prese le mosse, un sistema di tariffe differenziato temporalmente realizzerebbe in modo più mirato l'obiettivo di internalizzare le diseconomie sulle quote di turisti che generano congestione, premiando, al contempo, quelle che concorrono a colmare i periodi di morbida. Qualunque possa essere la soluzione 'prezzo' adottata ? ticket di accesso o tariffe differenziate^[16] ? rimane tuttavia un *puzzle*. Da un lato, l'afflusso turistico nelle giornate interessate dai grandi eventi è incoraggiato dallo stesso Comune. Dall'altro lato, sono le medesime istituzioni locali a dichiararsi consapevoli della necessità di mitigare i flussi, non foss'altro che per motivi di ordine pubblico. Il problema di fondo rimane comunque il destino di Venezia: farne una meta riservata ai turisti di *élite* ? il museo nel quale vorrebbero trasformarla gli albergatori ? con il necessario corollario delle *politiche di respingimento dei turisti senza fissa dimora*, oppure farne una città sostenibile tutti i giorni dell'anno, in primo luogo per i residenti, ma anche per l'intera umanità di cui si fregia di essere patrimonio? Non è questa la sede per affrontare un tema così complesso ma, per "guardare da lontano per vedere da vicino", si può convenire con Philippe Daverio che il futuro di Venezia non sta nell'economia - l'industria, il turismo, il commercio della paccottiglia turistica - bensì in un rinnovato ruolo di porta tra l'Europa e il Mediterraneo, quale terza capitale europea^[17]. Oppure sta nell'idea, dello stesso tenore benché costituzionalmente impraticabile, di farne una "Città Stato", quale 'capitale mondiale' della cultura, sotto l'egida dell'UNESCO" (Siviero, 2018). Entrambe condividono la (fondata) convinzione, espressa dallo stesso Daverio, che "per il restauro e per la ridestinazione ciclopica di cui necessita la città, gli italiani non troveranno mai i soldi".

**già Professore associato di Economia urbana, Università Iuav di Venezia*

Riferimenti Città di Venezia, Assessorato al Turismo (2017) *Annuario del Turismo*. Venezia: Comune di Venezia. COSES (2009) *Turismo sostenibile a Venezia. Rapporto 141.0*. Venezia: COSES. Siviero E. (2018) Per una diversa interpretazione delle aree metropolitane nel Veneto, *Working Papers, Rivista online di Urban@it*, 1. Disponibile in www.urbanit.it/rivista-online Università Ca' Foscari (2012) *Il profilo del visitatore a Venezia. Risultati del Visitor Survey 2012*. Van Der Borg J., Garlato G., Marchiante S. (2008) *Spesa turistica e artigianato veneziano: Un'analisi empirica*. Venezia: Università Ca' Foscari. Van Der Borg J., Bertocchi D., Camatti N. (2018) *La capacità di carico di tipo turistico di Venezia nel 2018*. Venezia: Università Ca' Foscari. ^[1] Tokyo ha recentemente istituito una tassa di uscita dalla città (*La Repubblica*, 9 gennaio 2019). ^[2] www.ilsussidiario.net. ^[3] Per Centro Storico, s'intende qui l'isola maggiore e la Giudecca. ^[4] www.comune.venezia.it/it/content/serie-storiche ^[5] Il numero di studenti universitari pendolari è qui ridotto di un terzo a motivo della minore frequenza

quotidiana e dell'esistenza di una sede universitaria in terraferma. [6] COSES (2009). [7] Documento fornitomi privatamente. [8] Le impronte variano con i comportamenti circadiani delle diverse tipologie di *city user*, quali la permanenza nel Centro Storico, i percorsi effettuati, il tasso di frequentazione degli spazi e dei servizi pubblici, la produzione di rifiuti e altro. In tabella 1 tali comportamenti sono compendati (approssimativamente) nei coefficienti correttivi applicati a tali tipologie. [9] www.comune.venezia.it/it/enjoy-respect-venezia-calendario [10] Colloquio telefonico con la direzione (gennaio 2019). [11] La Stazione Marittima già applica tariffe differenziate tra giorni feriali e festivi. [12] Secondo Università Ca' Foscari (2012), il 72% dei turisti pernottanti usa Internet per raccogliere informazioni e il 35% acquista on-line una parte del pacchetto. [13] Mentre sto chiudendo lo scritto (4 febbraio 2019), apprendo che la Giunta Comunale ha approvato un regolamento per l'applicazione del ticket, da sottoporre al Consiglio. Per fornire un'idea delle complicazioni che ne derivano, basti richiamare che il regolamento prevede cinque tipologie di esclusione, undici tipologie di esenzione (tutte da comprovare mediante autocertificazione) e casi di riduzione, nonché l'obbligo dei diversi vettori (anche stranieri, si suppone) di informare i turisti in proposito, di riscuotere il ticket, di dare comunicazione mensile al Comune degli ammontari riscossi, di riversarli mensilmente alle casse comunali e di inviare allo stesso Comune copia dell'eventuale documentazione di esclusione/esenzione/riduzione (<https://live.comune.venezia.it/it/contributo-accesso-venezia-informazioni-utili>). [14] www.eddyburg.it/2018/06/venezia-tornano-i-tornelli.html [15] www.ilgazzettino.it/nordest/veneziama/tassa_turisti_giornalieri_brugnarò_venezia-4106643.html [16] Come previsto dalla bozza di regolamento di cui alla nota 13. [17] *Il Gazzettino*, 14 settembre 2014.

Venezia ticket. L'istituzione del ticket di ingresso si presenta come un caso da manuale



center" width="300"]

Venezia ticket[/caption]