



COMUNE DI NAPOLI

direzione centrale  
pianificazione e gestione del territorio - sito unesco  
**servizio analisi economiche e sociali**  
a supporto delle attività di pianificazione

## **Piano strategico degli obiettivi 2013 - Obiettivo 53a**

<sup>35</sup><sub>17</sub> ***BANCA DATI SUL PATRIMONIO DI EDILIZIA ABITATIVA PUBBLICA***  
***con individuazione del regime proprietario e delle modalità di gestione***

dicembre 2013

Rapporto redatto dal servizio analisi economiche e sociali a supporto delle attività di pianificazione, diretto dalla d.ssa Rosanna Costagliola, con Francesco Ceci, Vincenzo Esposito, Giuseppe Panico, Gennaro Lucignano e Chiara Giannini.

## 1. Contenuto della banca dati

Questa banca dati è stata costituita mediante una ricognizione il cui oggetto è l'edilizia abitativa popolare (eap), cioè il patrimonio abitativo realizzato, dal 1913 a oggi, grazie a risorse pubbliche (finanziamenti, suolo o eventuale altro) e destinato a cittadini in condizione socialmente svantaggiata.

Si è scelto il termine “edilizia abitativa popolare”, invece dell'abituale “edilizia residenziale pubblica” (erp), in quanto esso comprende soluzioni promosse da diversi promotori -anche privati- e differenziate per destinatari (dipendenti di aziende pubbliche e private, abitanti trasferiti per trasformazioni urbane etc) oltre che per modalità (abitazioni in fitto o a riscatto). Nel '900, per oltre mezzo secolo, le politiche della casa, promosse da diversi soggetti -anche privati- hanno prodotto interventi singolari, focalizzati su circostanze determinate, senza che tali politiche acquisissero forza e qualità necessari per intervenire significativamente nella straordinaria crescita urbana che ha caratterizzato il '900 fino a tutti gli anni '60.

Soltanto con la legge 167/62 si ha una chiara definizione di modalità di produzione e destinazione dell'edilizia residenziale pubblica, mediante le quali sono state intraprese tutte le iniziative successive, con la contestuale soppressione di politiche e strumenti precedenti. Così, è invalso l'uso di considerare l'erp come la soluzione pressoché esclusiva per soddisfare la complessa generalità del fabbisogno abitativo. Negli ultimi decenni, invece, la tradizionale erp mostra evidenti segni di crisi, per il degrado degli insediamenti, che produce urgenti esigenze di riqualificazione, e anche perché esclude dai propri destinatari ulteriori soggetti del fabbisogno, portatori di nuove domande abitative, non previste dai tradizionali criteri d'individuazione dei fabbisogni.

Oggi, dunque, emerge l'esigenza di preparare una terza fase delle politiche della casa, e di questo occorre essere consapevoli anche nel comporre una ricognizione storica che va orientata a ricostruire gli elementi costitutivi di un processo che ha portato a formare un insieme ingente e al tempo stesso multiforme di insediamenti residenziali, che, per tutti i motivi espressi, è stato sinteticamente definito come edilizia abitativa popolare (eap), di cui termine l'erp, tipica della terza fase delle politiche della casa, è parte assolutamente non esaustiva.

Su questo patrimonio abitativo sono state condotte le seguenti indagini:

1. individuazione degli insediamenti realizzati grazie a piani e programmi pubblici, per iniziativa di Comune, IACP o altri enti, destinati ad uso residenziale;

L'unità minima della ricognizione è il cosiddetto "rione", generalmente composto da più edifici, di ciascun rione viene indicato il numero di alloggi e la superficie di lotto; riguardo la datazione essa è riferita, di norma, alla prima notizia storica sull'insediamento del rione, quando l'insediamento si sviluppa nel tempo, è indicato l'anno iniziale, su questa base sono state descritte quattro fasi storiche del processo di formazione dell'edilizia: I: dall'origine fino al 1943; II: interventi dalla ricostruzione post-bellica fino all'avvento delle politiche ex lege 167/62; III: interventi dall'avvento delle politiche ex lege 167/62 fino alla ricostruzione post-terremoto; IV: interventi dalla ricostruzione post-terremoto a oggi.

2. individuazione del soggetto promotore, della proprietà e del gestore attuale

3. formazione di un *data base* cartografico con perimetrazione degli ambiti territoriali (rione nel caso di più edifici o lotto in cui ricade l'edificio) e referenziazione del perimetro su rilievo aerofotogrammetrico.

Le fonti principali utilizzate per la ricognizione sono:

Periferie di Napoli - la geografia, il quartiere, l'edilizia pubblica, Lilia Pagano, Electa Napoli, Napoli, 2001

Napoli moderna - città e case popolari 1868-1980, Sergio Stenti, Clean Edizioni, Napoli, 1993

Documentazione ufficiale del Programma straordinario di edilizia residenziale

Pubblicazioni IACP e altri documenti d'ufficio.

## 2. Quadro conoscitivo sintetico emerso dalla ricognizione

La ricostruzione dei dati di base, puntualmente riferiti a singoli edifici e relativa consistenza consente di avere la prima rappresentazione cartografica degli insediamenti eap sull'intero territorio comunale, da cui si evidenziano la dimensione e la distribuzione nelle diverse zone urbane dell'edilizia abitativa popolare realizzata a Napoli dall'inizio del '900, quando con la legge Luzzatti -n° 251/31 maggio 1903- e la costituzione dell'Icp (in seguito Iacp) di Napoli -23.agosto.1907-, si avvia una politica organica per soddisfare il fabbisogno abitativo.

Questa prima rappresentazione può intendersi come ampiamente soddisfacente dato le finalità della ricognizione, affinché sia del tutto esaustiva occorre essenzialmente integrare i dati con quelli derivanti dalle realizzazioni più recenti, successive al Pser, l'ultimo grande programma di edilizia residenziale. Comunque, resteranno sempre margini d'imprecisione nei dati di dettagli -proprietà, gestione ...- dovuto al fatto che il patrimonio abitativo non è immobile ma è sottoposto a continue modificazioni d'uso e anche di struttura.

Infine, vale la pena anticipare la lettura delle tabelle con dei dati d'insieme: circa 57mila alloggi di edilizia popolare realizzati dal 1913 a oggi; oltre 843 ettari l'estensione degli insediamenti; oltre la metà è tuttora di proprietà pubblica -Iacp o Comune.

**2.1 Classificazione per aree urbane.** Una prima classificazione di base ha riguardato la collocazione nello spazio dell'eap, suddividendo il territorio comunale in cinque aree urbane:

**A.** il centro e i quartieri residenziali collinari, zona costituita dai quartieri di Chiaia, San Ferdinando, Posillipo, Vomero e Arenella e ricompresa nelle attuali municipalità 1 e 5: *(3% del totale superficie eap, 5%del totale alloggi eap).*

**B.** la zona occidentale, costituita dai quartieri di Bagnoli, Fuorigrotta,, Pianura e Soccavo e ricompresa nelle attuali municipalità 9 e 10: *(31% del totale superficie eap, 29% del totale alloggi eap)*

**C.** la zona nord, costituita dai quartieri di Miano, Secondigliano, San Pietro a Patierno, Piscinola Chiaiano e Scampia e ricompresa nelle attuali municipalità 7 e 8: *(37% del totale superficie eap, 30%del totale alloggi eap)*

**D.** il centro storico e il quartiere Poggioreale, zona costituita dalle attuali municipalità 2, 3 e 4: (8% del totale superficie eap, 17%del totale alloggi eap)

**E.** la zona orientale, costituita dai quartieri di Ponticelli, Barra e San Giovanni a Teduccio e ricompresa nella municipalità 6: (21% del totale superficie eap, 21 %del totale alloggi eap).

In sostanza, l'edilizia popolare si concentra, per oltre due terzi del totale, in due settori urbani: la zona nord con il 37% circa del totale eap, quella occidentale con il 32; segue la periferia orientale (San Giovanni, Barra, Ponticelli) con il 21% circa.

**2.2 Classificazione per fasi storiche.** L'altra fondamentale classificazione è finalizzata ad articolare la produzione di eap in quattro fasi, distinte dal tipo prevalente della modalità di produzione di eap e, in generale, dalla caratterizzazione della fase storica:

- la prima (I) dalla costituzione dell'Icp di Napoli fino al 1943 (3% del totale superficie eap, 10%del totale alloggi eap)

- la seconda (II) caratterizzata dalla ricostruzione post-bellica e dalla prima espansione urbana fino agli inizi anni '60 (49% del totale superficie eap, 53%del totale alloggi eap)

- la terza (III) caratterizzata dagli strumenti attuativi ex lege 167/62 fino ai primi anni '80 (23% del totale superficie eap, 15%del totale alloggi eap)

- la quarta (IV) caratterizzata dal programma straordinario di edilizia residenziale (pser) post terremoto e altri recenti programmi (25% del totale superficie eap, 23%del totale alloggi eap).

La lettura coordinata delle due prime classificazioni -territoriale e cronologica- fornisce alcune significative indicazioni generali su dimensione e sviluppo storico dell'eap a Napoli.

Già nella prima fase (1910/1943), una serie di interventi puntuali, alcuni notevoli dal punto di vista progettuale come il rione duca di Genova a via Posillipo (1931/34) e il rione Miraglia a Fuorigrotta, sono affiancati dalla formazione di ampi tessuti urbani, come il Vittorio Emanuele III (1910/35), il Luigi Luzzatti (1914/29) a Poggioreale e il Duca d'Aosta a Fuorigrotta (1913/46). Le zone urbane maggiormente interessate costituivano la prima cintura periferica oltre l'attuale centro storico, in particolare a est, dove i nuovi rioni di edilizia popolare integrano le trasformazione del piano di risanamento. Principale promotore degli interventi è l'Istituto case popolari (Icp), costituito per iniziativa del Consiglio comunale il 23 agosto 1907, che opera con risorse di diversa provenienza, per esempio alcuni primi interventi avvengono su suoli della Banca d'Italia oltre che del Comune.

Nella seconda fase, dal 1946 fino ai primi anni '60, gli interventi si realizzano anche sotto la spinta della ricostruzione post-bellica e caratterizzano fortemente l'espansione urbana, affiancandosi alla crescita dell'edilizia speculativa che in quegli anni investiva soprattutto le zone collinari, superando del tutto il carattere quasi sperimentale della prima fase.

La dimensione del patrimonio abitativo realizzato in questa fase, sia per numero di alloggi che per superficie, è pari a circa la metà di quella complessiva, quindi è la fase con maggiore produzione di eap. In questa seconda fase, si realizzano veri e propri quartieri. Innanzitutto il Cep del rione Traiano (1957/72), che anticipa caratteri e dimensioni dei piani di zona che verranno istituiti dalla legge 167 del 1962, ma sono notevoli anche i rioni Ina Casa, come quello della Canzanella (1957/62) a Soccavo, e il Monterosa (1957/62) nell'attuale Scampia.

Gli interventi si distribuiscono sul territorio investendo l'intera corona periferica. Infatti, oltre a interessare zone già investite nella prima fase (quella flegrea, il Vomero, Poggioreale), i nuovi insediamenti si concentrano nella zona nord e si diffondono pure nella zona orientale (a San Giovanni a Teduccio, Barra e Ponticelli). All'iniziativa dell'Iacp si affianca quella dell'Ina Casa e di altri soggetti statali. Le risorse sono prevalentemente pubbliche, che, nel caso dell'Ina Casa, si integrano con quelle del risparmio familiare.

La terza fase, che inizia appena passata la metà anni '60, è sostanzialmente caratterizzata dall'edificazione dei piani di zona ex lege 167/72 di Secondigliano (oggi Scampia), dove si concentrano circa 7.300 alloggi, tutti rientranti nella categoria di edilizia residenziale pubblica. A essi vanno aggiunti, per completare il quadro della cosiddetta 167 di Secondigliano, gli alloggi realizzati dalle cooperative. Il soggetto realizzatore fondamentale è l'Iacp cui si affianca la Cassa per il Mezzogiorno.

La quarta fase è anch'essa caratterizzata da un unico grande programma: il programma straordinario di edilizia residenziale (Pser) promosso dalla legge 219/81 per la ricostruzione delle zone investite dal sisma del 1980. Ma il programma riflette un diverso indirizzo urbanistico, in quanto orientato verso la riqualificazione piuttosto che verso la sola espansione. Infatti, le zone interessate consistono in quelle adiacenti i centri storici periferici, oltre che parte di questi con interventi misti di nuova edificazione e di recupero, e con la dotazione di un'ampia rete di attrezzature.

Va rilevato anche che il pser comprende, oltre le opere individuate dal piano per il recupero urbano delle periferie, anche il completamento dell'altro grande piano di zona 167/62: di Ponticelli.

Il soggetto realizzatore del pser è originato dallo stesso Comune, il cui Sindaco si avvale di poteri

straordinari conferiti dalla legge 219/'81.

### 2.3 Proprietà e gestione.

La ricognizione è integrata da dati essenziali sulla proprietà e la gestione, pervenendo a questa classificazione: proprietà interamente privata (Pr); mista pubblico-privata (M); proprietà pubblica (Pb-Comune o Pb-Iacp). I dati sono riferiti ai soli alloggi, non ai locali commerciali né ad altre pertinenze.

Salvo situazioni molto circoscritte, da analizzare nel dettaglio, sostanzialmente i dati di proprietà e gestione coincidono, nel senso che: gli alloggi di proprietà privata sono gestiti dai proprietari; quelli di proprietà pubblica dagli enti proprietari, cioè Comune e Iacp; a completare il quadro restano i numerosi alloggi in edifici di proprietà mista -generalmente Iacp ed ex assegnatari divenuti proprietari mediante riscatto- che sono gestiti in condomini misti.

Riguardo i rioni definiti, sotto il profilo della proprietà, misti, va precisato che nella gran parte dei casi il riscatto degli alloggi è avvenuta in percentuali prossime al 90% e che, malgrado ciò, questa situazione l'ente a partecipare alla gestione condominiale, conservando una residua responsabilità verso insediamenti di fatto privatizzati.

Gli insediamenti oggi del tutto privatizzati incidono per una percentuale molto limitata sul numero di alloggi, che , però, sommata a quella degli insediamenti cosiddetti a proprietà mista, supera ampiamente il 40%, valore che attesta l'integrazione di parte rilevante del patrimonio di edilizia popolare nel tessuto urbano.

Gli insediamenti che conservano, anche sotto il profilo della proprietà e della gestione, l'originario carattere pubblico, incidono nel loro insieme per circa il 51% sul totale complessivo: circa 16000 alloggi sono del Comune, oltre 1300 sono degli Iacp.

Entrambi gli enti hanno responsabilità diretta della gestione: gli Iacp tramite le proprie strutture, il Comune tramite la Controllata Napoli Servizi