

Documento della CGIL sulla rigenerazione urbana

proposto in occasione dell'audizione presso la 13^a Commissione permanente del Senato nell'ambito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- **1131** Misure per la rigenerazione urbana;
- **970** Disposizioni in materia di tutela dei centri storici, dei nuclei e dei complessi edilizi storici,
- **985** Misure per la tutela e la valorizzazione delle mura di cinta storiche e relative fortificazioni e torri, dei borghi e dei centri storici,
- **1302** Modificazioni alla legge 6 ottobre 2017, n. 158, in materia di sostegno e valorizzazione dei piccoli comuni e di riqualificazione e recupero dei centri storici dei medesimi comuni,
- **1943** Misure e strumenti per la rigenerazione urbana,
- **1981** Norme per la rigenerazione urbana.

La CGIL vuole esprimere alcune considerazioni sui contenuti dei disegni di legge attualmente in esame presso la Commissione Ambiente del Senato, dopo una prima lettura dei testi forniti in questi giorni, soprattutto sul tema della rigenerazione urbana.

Appreziamo l'interesse del Parlamento nel voler **dotare la legislazione nazionale di una norma quadro** in materia, in quanto si rileva una **mancanza che ha prodotto confusione e disallineamenti**, anche in procedimenti normativi di recente emanazione, essendo spesso stata intesa, la rigenerazione, nonostante le finalità dichiarate di ridurre il consumo di suolo, favorire la rigenerazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio e delle aree urbane degradate, una **mera modalità per derogare agli indici urbanistici**. Questo sia nelle iniziative a livello statale, da ultimo lo Sblocca Cantieri che, tra l'altro, deroga in materia di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati, sia a livello regionale, nelle varie normative che in qualche modo hanno affrontato il problema, a parte alcune positive esperienze.

Una priorità che tuttavia si accompagna alla necessità di porre con urgenza alcune **priorità** rispetto a paradigmi ancora troppo legati a modelli espansivi, e di **attivare politiche efficaci del contenimento del consumo di suolo** attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica. E' inevitabile, quindi, rilevare la **mancata approvazione di una legge nazionale** che dovrebbe accompagnare una efficiente politica di riqualificazione e rigenerazione della città costruita.

Il tema fa parte della nostra elaborazione e della nostra attività nel territorio, per la necessità che si pone da tempo di **sostenere nuovi bisogni** determinati da profonde modificazioni che hanno ampliato criticità nelle città. La recente pandemia ha peraltro marcato ancora di più la **vulnerabilità dei contesti urbani** e le strette **connessioni tra salute, benessere e dimensioni economica, sociale e ambientale**.

Si è posto un tema di **disuguaglianze nella possibilità di accesso ai vari tipi di risorse**, non solo economiche, ma anche spaziali, alle residenze, ai servizi e alle dotazioni urbane in generale.

In molti si stanno esercitando sulla necessità di ragionare su **"città da ripensare"**, in linea con le strategie di adattamento e basate su maggiori politiche di inclusione, su **nuovi modelli abitativi, spazi pubblici, distribuzione dei servizi, prossimità** tra abitazioni, servizi, verde e attrezzature pubbliche. Si parla non più di zone urbane tradizionalmente **"monofunzionali"**, ma di **"quartieri resilienti"**, caratterizzati da polifunzionalità e flessibilità.

Quello che risulta evidente, è la necessità di **città più resilienti, meno vulnerabili** di fronte alle crisi, con l'urgenza di individuare le **priorità per affrontare le maggiori contraddizioni**.

Parliamo di rigenerazione urbana perché in tutte le città, grandi e piccole, esistono criticità riguardanti **lo stato del patrimonio edilizio**, pubblico e privato, in chiave edilizia e funzionale, **le aree degradate** (periferiche, ma non solo), **la riconnessione funzionale tra parti di città**, **l'emergenza abitativa** di fasce deboli di popolazione, **il riutilizzo di spazi e strutture dismesse**.

In tutte le città si pone un problema di **impronta ecologica impattante**, di **sovrasfruttamento delle risorse** e di sostenibilità ambientale: **uso del territorio**, consumo del suolo, sprawl urbano, **congestione, traffico, consumo di acqua e energia, qualità dell'aria, rifiuti, fattori inquinanti**.

In tutte le città è urgente una **riprogettazione in chiave di produzione intelligente**.

E in tutte le città è necessario **rivitalizzare tessuti di relazioni sociali ed economiche**.

In ogni caso, è necessario individuare soluzioni in cui trovino equilibrio gli **obiettivi sociali, economici e ambientali**, laddove i primi due, nel Green Deal europeo, sono strettamente connessi e dipendenti dalla **qualità ecologica**.

Per noi lo **sviluppo di città sostenibili** è uno degli ambiti prioritari su cui investire per garantire la ripresa, migliori condizioni di vita e di salute, occupazione stabile e di qualità.

Noi guardiamo con favore quanto previsto in alcuni testi proposti, e cioè una **normativa organica sulla rigenerazione urbana**, in grado di orientare interventi e processi sulla necessità dei quali oggi c'è ampia condivisione, ma sui quali spesso convergono interessi non sempre convergenti. Così un **Piano nazionale di rigenerazione urbana**, da predisporre contestualmente alla Legge Finanziaria, in analogia, ad esempio, all'allegato Infrastrutture, con **finanziamenti pluriennali e dedicati**.

Rimarchiamo, tuttavia, la necessaria **distinzione tra la riqualificazione**, avente ad oggetto **singoli elementi edilizi e la rigenerazione**, costituita da un **insieme coordinato di interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni abitative, sociali, economiche, ambientali e culturali** attraverso il **coinvolgimento di soggetti pubblici e privati**, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e di partecipazione sociale. La finalità deve essere quella di migliorare la qualità degli insediamenti e contestualmente il benessere sociale delle comunità.

Di conseguenza, **incentivi e premialità non possono riguardare un singolo immobile**, la cui riqualificazione, pur necessaria e auspicabile, non si configura come rigenerazione.

Per la nostra Organizzazione una strategia nazionale sulla rigenerazione urbana deve **dettare alcuni principi in grado di orientare la pianificazione locale, regionale e comunale**. Deve fornire indicazioni sull'**individuazione dei luoghi** cui indirizzare politiche di rigenerazione, gli **strumenti operativi** che possono risultare più idonei, i **caratteri** che devono contraddistinguere gli interventi di rigenerazione urbana.

La **rigenerazione deve rappresentare un obiettivo strategico delle Regioni ed i Comuni devono individuare nel PRG gli ambiti territoriali** da assoggettare a rigenerazione (da attuarsi con programmi urbanistici) prevedendo:

- a) la **perimetrazione delle aree**;
- b) gli **obiettivi** che si intendono conseguire, c) le **prescrizioni** da seguire nella progettazione degli interventi,
- d) le **eventuali premialità** da utilizzare, come volumetrie aggiuntive, qualora consentite dallo strumento urbanistico e comunque ad esclusione della città storica;
- e) il **perseguimento di finalità sociali**, come la realizzazione di attrezzature e spazi di interesse collettivo (welfare urbano) e un'eventuale quota da stabilire nel limite minimo, da destinare all'edilizia residenziale pubblica e sociale, sia per rispondere al fabbisogno abitativo che per contenere la rendita,
- f) gli **elementi che perseguono obiettivi di miglioramento ambientale**, anche in risposta agli effetti del cambiamento climatico, legati al benessere e alla salute, come le infrastrutture verdi e blu, le rinaturalizzazioni, la qualificazione degli spazi aperti, da considerare componenti essenziali nelle operazioni di rigenerazione.

Una prassi da consolidare è quella di integrare lo strumento urbanistico comunale con la **banca del riuso del patrimonio immobiliare esistente e delle aree dismesse da riutilizzare**, stante la necessità di perseguire gli obiettivi di rigenerazione prioritariamente attraverso il riuso, il recupero, la ristrutturazione, la sostituzione, il costruire sul costruito, come individuato da alcuni testi proposti (1943).

Anche soggetti diversi, come previsto nei testi di legge, possono diventare proponenti di operazioni di trasformazione in senso rigenerativo, attraverso strumenti concertati con gli enti locali, ma **devono essere perseguite le stesse finalità**, affinché si possa parlare di rigenerazione.

Del resto, si prevedono in molte proposte **ampi incentivi per le operazioni, sia di tipo economico** (esonero di imposte come TASI e TARI, riduzione del contributo di costruzione, esonero dal contributo straordinario di urbanizzazione), che peraltro riducono le entrate dei comuni necessarie per le dotazioni territoriali; **che in forma di premialità edilizie-urbanistiche** (modifiche di destinazione d'uso e volumetrie aggiuntive in deroga alla strumentazione urbanistica), da contenere e regolare con attenzione per i negativi effetti deregolamentatori.

Se è giusto creare le condizioni perché vi sia una compatibilità economico-finanziaria degli investimenti, è fondamentale ribadire, nell'ottica di un governo pubblico delle trasformazioni, la necessità di una **redistribuzione del plusvalore e della rendita alla collettività**.

A questo proposito cito una norma addirittura di quaranta anni fa che prevedeva, per interventi di edilizia non convenzionata, la possibilità di subordinare la concessione all'impegno, da parte dei proprietari, di una quota delle abitazioni recuperate a soggetti appartenenti a categorie indicate dal comune, a canone concordato. Una modalità per perseguire anche finalità sociali in interventi che altrimenti potrebbe rappresentare solo **mere operazioni immobiliari**.

- Legge 5 agosto 1978, n. 457, Norme per l'edilizia residenziale - Art. 32, Comma 3.

Nei comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti, per gli interventi di rilevante entità non convenzionati ai sensi della legge 10/1977 o della presente legge, la concessione può essere subordinata alla stipula di una convenzione speciale mediante la quale i proprietari assumono l'impegno di dare in locazione una quota delle abitazioni recuperate a soggetti appartenenti a categorie indicate dal comune, concordando il canone con il comune medesimo ed assicurando la priorità ai precedenti occupanti.

Alcune **considerazioni aggiuntive**.

La prima riguarda la **natura del piano di Rigenerazione urbana**, come individuato dal disegno di legge 1131 e la sua efficacia, che sembra corrispondere a un Piano Particolareggiato di natura pubblica o pubblico-privata (in analogia agli ex programmi integrati nel caso di presentazione da parte del privato), essendo affiancato ai piani attuativi sia nelle integrazioni apportate al DPR 327/2001 (art 12), sia nelle integrazioni al D.M. 1444/68 (art 9).

Tuttavia il procedimento di approvazione non sembra riconducibile a quello di un Piano Particolareggiato, essendo approvato dal Consiglio Comunale senza una forma di adozione e approvazione successiva a una fase partecipativa (osservazioni) con i soggetti interessati e legittimati a osservare il piano, né una fase consultiva e di verifica con la strumentazione e gli enti sovraordinati e di area vasta, Regione o Provincia ove esiste delega. Sembra pertanto incerta la volontà di snellimento, derogando fortemente in materia di approvazione degli strumenti urbanistici.

Forse il rimando all'attuazione degli interventi agli strumenti di cui alla legge 1150/42 e al DPR 380/2001 vuole omogeneizzare tali strumenti ai Piani Particolareggiati, ma il riferimento lascia qualche incertezza, peraltro essendo presente nella parte che riguarda l'attuazione degli interventi e non l'approvazione del piano.

Si configura un **nuovo strumento** quando esistono già strumenti urbanistici di possibile utilizzo, sia nazionali che regionali (se di natura pubblica, il piano particolareggiato, se di natura pubblico-privata, il programma integrato, il programma di recupero urbano, come individuato in alcuni testi proposti, già presenti in esperienze normative nazionali e regionali).

A dimostrazione di uno **scarso rapporto organico con la città e confronto con la pianificazione locale, non c'è riferimento agli standard urbanistici**, riferimento ancora irrinunciabile per una pianificazione che tuteli i diritti degli abitanti.

Inoltre la **logica attuativa**.

Strategie territoriali e collegamento con la pianificazione regionale e comunale devono essere una condizione necessaria per gli interventi di rigenerazione, che non possono essere legati alla sola logica dei bandi, senz'altro necessari per ottenere i finanziamenti.

Nel nostro paese, i programmi volti alla rigenerazioni delle aree urbane, in periodi più e meno recenti, hanno infatti scontato molti limiti che hanno portato a erogazioni effettive di gran lunga inferiori rispetto ai fondi previsti. Basti pensare alle difficoltà nell'attuazione del "**Piano Città**", del "**Piano per le aree urbane degradate**" e del "**Piano Periferie**".

È sempre mancata una strategia di fondo e le strette tempistiche dei bandi hanno spesso portato ad interventi che a volte si sono tradotti in una mera esecuzione di opere, pure utili, ma non in grado di incidere concretamente sulla riqualificazione degli ambiti oggetto di interventi.

Seguiremo il "**Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare**", teso a rigenerare, in un'ottica di innovazione e sostenibilità, tessuti e ambiti urbani particolarmente degradati, che ci auspichiamo possa trovare maggiore facilità di attuazione e efficacia, rispetto ad altri programmi che abbiamo citato.

Per la nostra Organizzazione **un programma per la rigenerazione urbana, con programmazione pluriennale e finanziamenti costanti**, è l'unico strumento in grado di affrontare la problematica che coinvolge molti centri urbani, in linea con il Piano del lavoro della CGIL, indirizzando le risorse, pubbliche e private, verso l'innovazione e i beni comuni.

Alcuni presupposti necessari sembrano essere colti dalle proposte di legge proposte.

In primo luogo la **continuità delle risorse**, per evitare che le amministrazioni, nel criterio della cantierabilità, presentino progetti già disponibili, seppur utili, ma senza organicità.

In secondo luogo il **superamento della frammentazione istituzionale** che garantisce anche un consolidamento delle esperienze: una **regia nazionale**, come individuata, avrebbe la capacità di sedimentare le procedure, correggere le carenze in fase attuativa e monitorare l'efficacia.

E' tuttavia necessario, a nostro parere, anche un **supporto tecnico**, tramite una struttura dedicata. Questo è un tema che abbiamo affrontato anche all'interno dei tavoli di discussione per il prossimo ciclo di programmazione 2021-2027.

Nuovi programmi introducono spesso elementi innovativi che le amministrazioni locali non sempre sono attrezzate ad attuare, per disinformazione, poca formazione, carenza di organico. E' necessario supportare fattivamente tali realtà, anche rifacendosi ad esperienze del passato, per la predisposizione dei progetti che necessitano di qualità e contenuti.

Il tema delle procedure.

A nostro parere queste non devono essere eccezionali o deregolatorie: attraverso una programmazione non vincolata dalla stretta tempistica del singolo programma, i Comuni possono delineare condizioni urbanistiche e con i privati, così che non si debba fare i conti con varianti e quant'altro.

Infine la **partecipazione**.

E' previsto, in più proposte di legge, il coinvolgimento e la partecipazione di cittadini residenti, soggetti locali, soggetti sociali e enti del terzo settore (per questi ultimi, peraltro, la Corte Costituzionale ha recentemente fornito un importante chiarimento in materia di co-programmazione e co-progettazione con la Pubblica Amministrazione, definendo una prassi collaborativa nel riconoscimento di una comune finalità volta al perseguimento dell'interesse generale della comunità e in piena attuazione al principio costituzionale di sussidiarietà).

Riteniamo che le Organizzazioni sindacali debbano essere coinvolte nel processo partecipativo individuato, perché operando da sempre sul territorio, possono rappresentare i bisogni e le domande che su quel terreno vengono espresse, anche in relazione a tematiche che riguardano la qualità della città e dei quartieri e all'impatto sociale delle scelte urbanistiche.

La tutela dei **"Centri Storici"**.

In relazione a possibili operazioni di trasformazione urbanam vogliamo sottolineare il nostro apprezzamento rispetto ad alcune proposte di legge che contengono previsioni tese a **garantire l'immagine identitaria dei luoghi** attraverso la conservazione dei caratteri tipologici e della morfologia edilizia locale, dei luoghi aperti, della trama viaria storica e dei relativi elementi costitutivi.

Riteniamo di conseguenza importante, come proposto, **unificare le classificazioni di centro storico e di edilizia tradizionale diffusa a quelle del Codice dei Beni Culturali**, estendendo il concetto di "tutela", e quindi di protezione e di conservazione, dai soli casi di edifici di eccezionale valore storico, tutelati dal MIBAC, a tutto il tessuto storico nel complesso.

Così come riteniamo fondamentale, pur nella necessità di valorizzare il patrimonio culturale, rete di conoscenza, fattore di inclusione sociale e elemento centrale per accrescere l'attrattività e lo sviluppo locale, **governare trasformazioni in alcuni centri storici a più alta vocazione turistica**, che tendono a modificare, attraverso altre funzioni, i caratteri identitari e gli usi tradizionali, producendo un'espulsione dei residenti e la chiusura dei servizi di prossimità. Obiettivo che deve essere perseguito consolidando e incrementando la funzione residenziale proprio in questi luoghi, anche attraverso una normativa specifica sugli affitti brevi.

Una proposta lanciata da tempo dalla nostra organizzazione, è quella di ricercare nelle trasformazioni in atto nel tessuto esistente, anche risposte ai bisogni abitativi, drammaticamente emersi come punta di un iceberg in questa fase pandemica, attraverso un **piano pluriennale di edilizia residenziale pubblica e sociale**, come proposto nel disegno di legge 970, partendo dal patrimonio immobiliare pubblico dismesso, inutilizzato o con funzioni non più attuali, garantendo inoltre la locazione di lungo termine attraverso l'acquisto di alloggi da cedere in locazione a canone agevolato e mediante condizioni per convenzionare con i proprietari privati il recupero abitativo a canone locativo concordato.

Questo al fine di preservare funzioni indispensabili, soprattutto nei centri storici, e tutelare la città rispetto a fenomeni che incidono sul patrimonio immobiliare e sulla residenza, con una produzione di ricchezza che, peraltro, non viene ridistribuita, attraverso servizi, alla città.

Del resto, nel corso della recente **Settimana Europea delle Regioni e delle Città**, tenutasi a ottobre a Bruxelles, è stato proposto un **"Patto europeo per la casa"**, attraverso investimenti pubblici per risolvere la crisi abitativa.

Una proposta sostenuta dalla **strategia Renovation Wave**, messa a punto recentemente per ridurre la povertà e l'inefficienza energetica e per abbattere le emissioni raddoppiando il tasso di ristrutturazione degli edifici. La strategia include anche un'iniziativa volta a promuovere alloggi a prezzi accessibili per 100 distretti. Oltre ai vantaggi ecologici, si creerebbero posti di lavoro locali, stimolando nuovi investimenti.

In relazione, quindi, alla necessità di rigenerare il tessuto urbano in vista dell'obiettivo sulla neutralità climatica entro il 2050, il Patto per la casa è a nostro parere fondamentale per la tutela e il potenziamento dei territori, proprio nell'ottica di un'Unione europea che non lasci indietro nessuno.

Una considerazione sulle risorse.

Gli interventi di rigenerazione possono essere finanziati da un flusso di entrate ordinarie cui affiancare anche opportunità offerte dall'attuale normativa fiscale (detrazioni per spese legate ad interventi di ristrutturazione, riqualificazione energetica, antisismici), fondi di altra provenienza, europei e nazionali.

Per i **fondi europei**, ancora in via di definizione, nella nuova Programmazione 2021-2027 la dimensione urbana della politica di coesione sarà rafforzata. Viene elevata la dotazione del FESR dedicata all'implementazione di politiche di sviluppo urbano sostenibile.

In riferimento ai fondi del Next generation UE si possono aprire spazi nei progetti che verranno presentati, laddove **molti degli ambiti di intervento relativi a investimenti indirizzati alle città** (investimenti finalizzati a conseguire gli obiettivi dell'European Green Deal, adozione di piani urbani per il miglioramento della qualità dell'aria, forestazione urbana, miglioramento dell'efficienza energetica e antisismica degli edifici pubblici, privati, protezione dell'ambiente e mitigazione rischi idrogeologici e sismici, investimenti per l'economia circolare, valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale, paesaggistico e naturale) **e specificatamente la rigenerazione e riqualificazione del tessuto urbano**, sono tra le missioni indicate dal governo nelle Linee Guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Per i **fondi nazionali**, ciò che riscontriamo è un'ampia disaggregazione dei fondi.

Solo nell'ultima Legge di Bilancio 2020 vengono stanziati risorse per progetti urbani in innumerevoli capitoli di spesa diversi, attraverso Programmi, istituzione di fondi, contributi diretti ai Comuni, per la qualità dell'abitare, efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile, messa in sicurezza degli edifici e del territorio, progetti di rigenerazione urbana, edilizia pubblica, viabilità, dissesto idrogeologico, prevenzione del rischio sismico, beni culturali e ambientali, reti ciclabili urbane, manutenzione della rete viaria, manutenzione straordinaria e efficientamento energetico delle scuole, etc

E' evidente come questo frantumi gli interventi, complichino la gestione amministrativa e dilati i tempi di realizzazione.

Un coordinamento dei fondi disponibili permetterebbe di indirizzare risorse (e programmi differenti) a politiche più coordinate indirizzate alle città.

Per la CGIL parlare di rigenerazione urbana, implica assumere alcuni obiettivi prioritari:

- **Superare le disuguaglianze e divari** con una visione integrata volta a garantire a tutti i cittadini la piena esigibilità dei diritti civili e sociali, ricomponendo le fratture che si sono create tra centro urbano, periferia e cintura;
- **Contrastare il consumo di suolo**, disincentivando fiscalmente gli interventi su suoli non urbanizzati e premiando interventi su aree già urbanizzate, con l'obiettivo di fermare l'impermeabilizzazione di nuovo suolo e aumentare interventi di de-impermeabilizzazione;
- **Centrare le politiche urbanistiche sulla riqualificazione e il recupero** degli edifici e delle aree periferiche e degradate, dismesse, inutilizzate, non pianificate o con funzioni non più attuali, attraverso interventi coordinati che considerino contestualmente gli aspetti fisici e le componenti funzionali;
- Inserire la **produzione di edilizia pubblica e sociale come componente** essenziale nei processi di rigenerazione urbana, al fine di fornire anche risposte ai bisogni abitativi;
- Promuovere la **messa in sicurezza e l'efficientamento energetico degli edifici**, con l'integrazione di soluzioni attive e passive, l'utilizzazione di tecnologie e materiali innovativi, promuovendo l'uso delle fonti rinnovabili, anche utilizzando le opportunità offerte dal Superbonus al 110%;
- Promuovere la **valorizzazione dello spazio pubblico** anche in relazione al vivere condiviso e alla necessità di "costruire" luoghi dove attivare relazioni e connessioni sociali;
- Promuovere la **bonifica dei siti civili e industriali**, integrando le aree nel tessuto urbano;
- Promuovere **soluzioni basate sulla natura** e considerare le **infrastrutture verdi e blu** parte integrante nei processi di rigenerazione dei tessuti esistenti, per i benefici ambientali, sociali, di benessere ai cittadini, per gli effetti positivi dal punto di vista economico, nella lotta ai cambiamenti climatici, nella qualità delle matrici ambientali (aria, acque, suolo);
- **Considerare il sistema infrastrutturale urbano e della mobilità sostenibile**, incentivare le piste ciclabili, la mobilità intermodale e la mobilità dolce;
- **Riprogettare in chiave tecnologica e di produzione intelligente anche parti di città**, con l'uso di nuove tecnologie e soluzioni innovative, migliorando la gestione di dati in vari settori (traffico, inquinamento ambientale, consumi energetici,...), diffondendo la cultura digitale, in ottica di smart city;
- **Valorizzare il patrimonio culturale** nelle città del turismo, rete di conoscenza e fattore di inclusione sociale, elemento centrale per accrescere l'attrattività e lo sviluppo locale, con la necessità di governare le trasformazioni in alcuni contesti dovute alla notevole crescita di flussi del turismo e attività economiche collegate, nelle città a più alta vocazione turistica;
- **Considerare il sistema scolastico come parte delle analisi dei bisogni locali** e della costruzione di progetti per lo sviluppo urbano;
- Promuovere il **ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani, l'inclusione locale e lo sviluppo di attività innovative**, anche al fine di favorire l'invecchiamento attivo e migliorare la qualità di vita delle persone anziane;
- Realizzare un **sistema integrato di interventi e servizi** che renda l'infrastruttura sociale territoriale capace di rispondere e prevenire le necessità dei nuclei familiari in condizione di bisogno (sanitario, educativo, assistenziale, abitativo...) (cfr Città che cura).