

PROGETTO AZIMUT

INTERVISTA A: Alessandro Padovani, coordinatore del Progetto Azimut e vicedirettore della Comunità San Benedetto, Istituto don Calabria; Roberto Alberti, responsabile area inserimenti lavorativi della Comunità San Benedetto

TERRITORIO DI RIFERIMENTO: Verona, Veneto (progetto pilota regionale)

Le origini del progetto e il contesto istituzionale di riferimento

Azimut è un progetto pilota regionale per la prevenzione del disagio adolescenziale e per il contrasto della devianza minorile. Nasce nel 2004 come progetto di mediazione penale minorile, focalizzandosi in seguito sulla categoria specifica dei minori stranieri non accompagnati. Uno dei fattori che ha inciso su questo spostamento del target è stato l'aumento nella regione Veneto della presenza di minori stranieri non accompagnati, creando una nuova emergenza rispetto agli stessi, rilevata dalle prefetture provinciali. Un altro aspetto che ha bloccato l'avvio della mediazione penale è da rilevarsi nell'incertezza di attribuzione giuridica delle responsabilità degli enti locali nell'area penale minorile. Le amministrazioni comunali non hanno ritenuto di avere a disposizione risorse, anche finanziarie, per sostenere progetti innovativi o alternativi rivolti a minori nel circuito penale, e dunque l'idea iniziale del progetto è stata scartata.

Nel 2004 viene stipulato il Protocollo di intesa tra Regione e prefetture, con il coinvolgimento dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza di Bassano del Grappa (Vicenza). Il protocollo ha come oggetto la tutela minorile e la sperimentazione della pronta accoglienza e dell'inclusione sociale.

Il primo protocollo d'intesa su queste tematiche risale al 1993, con oggetto la formazione professionale rivolta a disabili e minori. Il progetto Azimut trova dunque le sue origini nell'esperienza continuativa di collaborazione tra vari enti nell'ambito dell'inserimento lavorativo. Nel corso degli anni si sono consolidate le relazioni con le aziende, traendo spunto dall'esperienza pluriennale nella formazione professionale sviluppatasi in particolare a Verona. Nel 2004 questo background formativo è stato portato a Padova, condividendo su questo territorio le competenze e gli appoggi esistenti a Verona, e rilanciando l'azione con l'API (Associazione delle piccole imprese) a livello regionale: da qui, la costituzione dei primi punti di appoggio e di lobby nelle varie zone della regione, e dunque la nascita di Azimut.

L'idea del progetto nasce dalla Comunità San Benedetto Opera don Calabria di Verona.

Soggetti partecipanti

Azimut è un progetto di rete attivo a livello regionale, che coinvolge numerosi enti territoriali dell'ambito pubblico e privato. Capofila del progetto ed ente finanziatore è l'Assessorato alle politiche sociali della Regione Veneto. La componente pubblica è rappresentata da esponenti del sistema sociale (Comuni, ULSS, USSM, agenzie sanitarie), dalle prefetture e dal sistema sicurezza (questura e forze dell'ordine). Questi enti collaborano in coordinamento con le associazioni del terzo settore (ONG, strutture tutelari, reti di famiglie affidatarie) responsabili di gestire la pronta accoglienza e l'accoglimento residenziale. Nel percorso di integrazione del minore intervengono anche gli enti del sistema scolastico (CSA, istituti scolastici, CFP). Nelle attività di accompagnamento e formazione al lavoro, un ruolo importante è svolto dal sistema lavorativo (direzioni provinciali del lavoro e dai centri per l'impiego, altre agenzie per l'impiego, cooperative sociali).

Fasi dell'intervento e contesto territoriale

Nell'intervento di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati si distinguono quattro fasi:

1. Raccordo con le autorità di pubblica sicurezza (questure)
2. Creazione di punti di appoggio per filtrare le situazioni e indirizzare i minori
3. Ingresso nei centri o comunità di accoglienza
4. Inclusione sociolavorativa

Mentre le prime tre fasi sono state avviate secondo modalità comuni per tutte le province, e con criteri condivisi all'interno del progetto Azimut regionale, l'ultima fase (punto 4) è stata declinata a livello locale all'interno degli ambiti comunali, sfruttando i sistemi di integrazione preesistenti.

Nei vari distretti territoriali, è stato creato un tavolo di lavoro e di concertazione tra i vari soggetti, secondo un assetto organizzativo definito in modo omogeneo: un gruppo guida (formato da referenti locali del terzo settore e istituzionali) ha il compito di definire un piano operativo locale e di costruire accordi e protocolli d'intesa tra le realtà coinvolte; un gruppo tecnico, anch'esso costituito da componenti miste del pubblico e privato, ha invece l'obiettivo di monitorare l'operato, evidenziandone i punti di forza e i nodi critici.

Tra le varie agenzie preposte agli inserimenti lavorativi, spicca per l'esperienza sviluppata nel tempo la Comunità San Benedetto dell'Opera don Calabria, attiva nel Comune di Verona, e dalla quale nasce la spinta alla realizzazione del progetto Azimut. L'Istituto don Calabria è stato perciò scelto come interlocutore privilegiato per l'analisi del progetto e per l'approfondimento sull'accompagnamento dei minori al lavoro.

Destinatari dell'intervento

Secondo i dati forniti dall'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, nel 2004 sono stati accolti nelle strutture residenziali del Veneto 1.446 minori; di questi, 333 sono minori stranieri, e 220 minori stranieri non accompagnati¹. A differenza delle altre, la categoria dei minori stranieri non accompagnati presenta una netta maggioranza maschile (73,2%) e una età media più alta, che si aggira intorno ai 16,2 anni².

Il responsabile dell'Opera don Calabria sottolinea che il target di minori stranieri non accompagnati assume caratteristiche diverse nei vari contesti provinciali. A Venezia, Vicenza e Verona, è cresciuto negli ultimi anni il numero di minori nomadi. Si tratta di una categoria a sé, molto diversa dai minori stranieri provenienti da Marocco e Albania (le nazionalità più diffuse tra i minori stranieri non accompagnati). Molti di questi minori nomadi provengono dalla Romania o dalla Moldavia, e alcuni risultano già inseriti in reti delinquenziali. L'aggravante è data dal fatto che i traffici di questi minori sono gestiti da giovani di 20 o 25 anni senza scrupolo, che non hanno alcuna parentela con i ragazzi.

Obiettivi del progetto

L'obiettivo generale è quello di promuovere un **modello operativo condiviso** dai diversi attori della rete locale di servizi e agenzie, capace di favorire l'integrazione sociale

¹ Dati tratti da: Veneto. Assessorato alle politiche sociali, Programmazione sociosanitaria, Volontariato e no profit, *I minori stranieri non accompagnati nelle strutture tutelari del Veneto. Problemi e proposte*, Romano d'Ezzelino/Bassano del Grappa, 2006 (I sassolini di Pollicino, n. 19, collana dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza).

² *Azimut, rete per l'integrazione di minori stranieri non accompagnati, progetto Zattera Blu, Vademecum. Buone prassi e sperimentazioni progetto Azimut nella provincia di Vicenza*, Schio, 2006.

e la crescita dei minori stranieri³. All'interno della piattaforma di Azimut, costituisce un bersaglio a tutt'oggi raggiunto il settore dell'accoglienza. Nell'obiettivo più ampio di promozione dell'inclusione sociale dei minori stranieri non accompagnati, l'inserimento lavorativo rappresenta una meta specifica e uno strumento di azione per il raggiungimento di un'integrazione del minore nella società italiana. Esso risponde anche a un bisogno precipuo di questa categoria di minori, che trova origine su due livelli. Un primo è legato alle richieste direttamente avanzate dagli adolescenti. Come riportato da un referente della cooperativa Suma (attiva su Venezia), le motivazioni di questi ragazzi si possono riassumere in una delle loro dichiarazioni tipiche: «Siamo venuti qui e vogliamo lavorare»⁴. Si tratta, infatti, nella maggioranza dei casi, di giovani arrivati in Italia con un progetto migratorio specifico di tipo economico, direttamente collegato alle aspettative della famiglia lasciata nel Paese d'origine, che su di loro ha investito il proprio sostentamento. Un secondo livello è propriamente normativo: al fine di avere un permesso di soggiorno, dopo il compimento della maggiore età, una delle condizioni indispensabili da soddisfare, è quella di avere almeno una promessa di assunzione da parte di un datore di lavoro⁵.

L'inserimento lavorativo nella Comunità San Benedetto Opera don Calabria

Nel 2005 l'Opera don Calabria ha preso in carico circa 57 minori, in maggioranza italiani (circa 23); un terzo circa sono stranieri, e di questi il 10% sono minori stranieri non accompagnati. Anni fa gli stranieri erano soprattutto di nazionalità albanese, oggi sono per lo più rumeni. Questi minori non sono necessariamente ospitati nella comunità di residenza, essendo l'accoglienza residenziale stabilita in base alle esigenze dei singoli casi.

Il lavoro è concepito come **strumento per "fare educazione"**; il servizio infatti non si configura come collocamento lavorativo, ma come servizio educativo che risponde alle esigenze riportate attraverso l'assistente sociale.

Gli strumenti più utilizzati sono quelli previsti dalla legge 197/1997, ovvero tirocini formativi e borsa lavoro. Attraverso di essi, l'azienda usufruisce di molti benefici: non deve pagare l'assicurazione, che è coperta dall'INAIL, e acquisisce manodopera a costo zero.

Rispetto al minore straniero non accompagnato in genere l'esigenza è quella di riuscire ad arrivare in tempi brevi a un accesso legale al denaro. Il rapporto minoreazienda è strutturato in modo che il tirocinio non duri più di sei mesi: entro questo arco di tempo o scatta l'assunzione, o il tirocinio termina.

Il nocciolo dell'intervento è la relazione educativa tramite il lavoro, e si articola in diversi percorsi che sostengono il minore nella ricerca di un lavoro, attraverso attività come ad esempio imparare a scrivere un curriculum vitae. La finalità generale educativa è quella di aumentare il grado di autonomia del minore.

I ragazzi sono soddisfatti dell'attività proposta, sebbene a volte vorrebbero che l'istituto funzionasse come ufficio di collocamento vero e proprio; in genere chi completa il percorso formativo, riesce a trovare un lavoro.

³ Dal testo del volantino di invito all'IncontroTavola rotonda *Bussola. Mappe orientative alla formazione e al lavoro. Riflessioni aperte sulle opportunità per i minori stranieri non accompagnati*, tenutosi il 30 maggio 2006 a Mestre (Venezia).

⁴ Dall'intervento all'interno del convegno di Mestre di cui alla nota precedente.

⁵ La conversione del permesso di soggiorno, al compimento dei 18 anni, dipende dal tipo di permesso di soggiorno rilasciato al minore in precedenza: in particolare, grossi problemi, risolti anche in modo diverso dalle differenti gestioni, sono posti per la conversione del permesso di soggiorno per minore età, rispetto al quale non è nemmeno chiaro, dal punto di vista normativo, se esso permette o meno di lavorare prima dei 18 anni (tratto da *Azimut, Vademecum*, op. cit.).

Gli effetti dell'intervento sulla realtà locale sono visibili soprattutto a livello delle aziende (piccole e medie imprese) in cui sono inseriti i minori. Esse esprimono un alto grado di interesse nei percorsi di tirocinio, non solo in quanto avvantaggiate dalla copertura assicurativa e dalla manodopera gratuite. L'Opera don Calabria ha costruito relazioni con una rete di aziende disponibili ad accogliere i minori in prova e a monitorare il loro tipo di inserimento, mantenendone informati i tutor dell'Istituto don Calabria. In tal senso l'azienda assume una funzione sociale e formativa. Si tratta di aziende già sensibilizzate in passato con l'inserimento dei disabili, degli psichiatrici e dei penali. La realtà territoriale è costituita da piccole imprese artigianali, nelle quali la relazione affettiva e familiare è fortemente sviluppata: perciò spesso le ditte forniscono anche sistemazione abitativa. Un forte supporto viene anche dal sindacato. Nel 1993 è iniziato un coinvolgimento preliminare con le associazioni di categoria.

Tra le difficoltà maggiormente rinvenute nell'inserimento lavorativo, viene citato solo il verificarsi, in rari casi, di furti in azienda; in tal caso entra in scena il tutor. Si tratta in ogni caso di inconvenienti facilmente superabili, laddove alla base ci sia la cura della relazione con le aziende. Nell'inserimento lavorativo i minori sono già stati filtrati dagli altri scalini del percorso dentro Azimut: chi arriva alla fase dell'inserimento è perciò in genere motivato al lavoro. Le difficoltà nascono sul dopo, quando il minore vuole guadagnare di più e cambia azienda, lasciando quella che aveva investito su di lui. La mobilità lavorativa è alta: le prime esperienze di tirocinio non si trasformano automaticamente in lavoro, e rappresentano dei banchi di prova per l'adolescente.

Il progetto educativo è individualizzato, ovvero centrato sul soggetto: si mira a creare un vestito *ad hoc* per ogni persona. Un momento importante del percorso avviene con la firma del contratto educativo, nel quale ogni punto viene costruito e condiviso con il giovane: esso rappresenta perciò, più che un contratto stipulato con l'educatore, l'impegno a una propria personale progettualità, una responsabilità verso se stesso.

Punti di forza

Un aspetto fondamentale che il progetto ha sviluppato è stato sicuramente il **lavoro in rete**. Alto è infatti il numero di soggetti, coinvolti attraverso una forte lobby culturale costruita attorno agli enti locali. Nel settore del privato sociale, risultano aderenti al progetto, a livello regionale, oltre 40 realtà, la cui presenza è stata possibile grazie alla capacità di andare oltre la propria dimensione individuale, e di mettersi in gioco in un network che ha promosso il confronto e lo scambio di esperienze e competenze.

Il progetto è inoltre riuscito a costituire a livello regionale un tavolo guida, al quale partecipano i rappresentanti dei Comuni più grandi e il privato sociale; da poco è stata prevista la presenza al tavolo dell'ANCI.

Punti di debolezza

Gli aspetti delineati rendono preminente, per i minori stranieri non accompagnati, un obiettivo, il lavoro, che nello stesso progetto Azimut appare "uno tra gli altri", e non omogeneamente sviluppato nelle diverse province, facendo porre forti dubbi sulle possibilità di riuscita di un intervento di inclusione di questi minori, che prescinde dall'elemento lavorativo. Il responsabile dell'Opera don Calabria ha evidenziato, tra i nodi critici irrisolti del progetto, l'avvenire dei minori al raggiungimento dei 18 anni. La ristrettezza della legge amplifica le difficoltà incontrate da questi ragazzi nel loro inserimento nella società italiana. Alla maggior parte di essi è di fatto preclusa la possibilità di continuare gli studi una volta divenuti maggiorenni, e allo stesso tempo è forte in loro l'aspirazione a lavorare, per poter mandare soldi a casa. Non si possono permettere di

essere cullati fino a 30 anni dalla famiglia, essendo questa lontana e bisognosa delle loro entrate. Anche nel caso in cui i genitori o altri familiari siano in Italia, essi sono spesso sprovvisti di documenti, e la loro presenza illegale li costringe all'invisibilità.

Il progetto Azimut non è riuscito a superare questo ostacolo. Da una parte perché si tratta di un **limite normativo irrisolto**, seppure sollevato ormai da più parti. Dall'altra, perché gli inserimenti lavorativi non sono stati avviati in tutte le province, e laddove i diversi servizi hanno molto investito nell'orientamento e nell'accompagnamento dei ragazzi al mondo del lavoro, anche in tali casi la rigidità normativa associata ad altre difficoltà ha reso tortuoso il cammino e sempre incerto l'esito.

In questo caso a non essere d'aiuto è per l'appunto la nuova legge sul diritto-dovere all'istruzione. I minori stranieri sono equiparati ai loro coetanei italiani, e in base alla legge 53 del 2003 fino ai 18 anni possono percorrere tre strade:

- lavoro in apprendistato;
- ottenimento di una qualifica professionale triennale;
- proseguimento degli studi negli istituti scolastici di istruzione.

L'equiparazione di fatto non esiste, in quanto per i minori stranieri tutto dipende dal tipo di permesso di soggiorno che viene loro rilasciato. Inoltre, i percorsi formativi indirizzati all'inserimento lavorativo, organizzati per esempio dal Servizio per l'obbligo formativo della provincia di Venezia, sono biennali: molti minori stranieri hanno però già compiuto i 17 anni, e dunque essi non riescono a completare il percorso prima della maggiore età, quando, nella maggior parte dei casi, devono già poter dimostrare di avere un lavoro. Essi giungono in Italia in momenti diversi dell'anno, e non sempre possono essere inseriti in programmi formativi già iniziati, o sono in grado di rientrare nei vincoli e criteri previsti per partecipare a tali attività di formazione.

Ne consegue che i minori destinatari dell'intervento si scoraggiano e finiscono per demotivarsi, con l'aggiunta che anche la loro libertà di scelta dell'area di lavoro è fortemente ristretta dalle opportunità del mercato del lavoro, che per gli stranieri è circoscritto in tre aree: industria e terziario non qualificati, e lavori stagionali.

Una maggiore azione di coordinamento tra gli enti e i soggetti che offrono formazione, e un intervento diretto nella questione da parte della Regione stessa, potrebbe aiutare nel superamento di questi vincoli, come tentano di fare anche alcune esperienze avviate in altri Comuni, nell'ambito del progetto EqualPalms, che mira a contrastare il rischio di esclusione sociale e di discriminazione e a sostenere nell'accesso al lavoro i minori stranieri non accompagnati⁶.

Un altro snodo ancora non risolto è legato all'**impatto culturale sul territorio**: di fronte alle forti resistenze degli italiani ad accogliere i giovani stranieri, il lavoro da fare è ancora molto, serve sviluppare modalità di integrazione autonoma, non legate alle garanzie offerte dagli enti anche dopo l'uscita dalla comunità, o che passi sempre e solo attraverso i contatti della stessa sul territorio.

A questo si ricollega anche l'aspetto della socialità e della costruzione di relazioni significative, ovvero la gestione del tempo libero. Dimensioni di assoluto rilievo in un progetto che ha come fine l'inclusione sociale, ma indubbiamente complesso, vista la stretta attinenza con la sfera soggettiva e privata della persona e, in questo caso, di una persona, il migrante, la cui stigmatizzazione nella società italiana è ancora molto forte.

⁶ Vedi sito: www.progettopalms.it/default.asp

Rilevazione delle buone prassi di inserimento lavorativo

L'inclusione sociale di minori stranieri non accompagnati è avvenuta utilizzando l'approccio sperimentato nell'accompagnamento di minori stranieri e di minori che presentano difficoltà di inserimento. L'elemento chiave, per questa particolare tipologia di minore, risulta essere stato il coinvolgimento di enti diversi, competenti nelle varie fasi di accompagnamento del minore. Questo diventa fondamentale per superare gli ostacoli normativi e la difficoltà di trovare una collocazione del minore stesso all'interno dei percorsi formativi "standard". Gli enti sono chiamati a tutelare il minore straniero non accompagnato, soprattutto se in stato di abbandono; il minore va inoltre aiutato nell'espletamento del diritto-dovere all'istruzione-formazione (compresa l'acquisizione della licenza media). Infine vanno tenuti presenti i bisogni specifici di questi ragazzi, legati alla necessità di trovare un lavoro.

Accanto ai centri di formazione professionale e dei centri territoriali permanenti, un ruolo decisivo è dunque svolto dai centri per l'impiego, in particolare nella progettazione degli interventi di orientamento e accompagnamento al lavoro, al fine di attivare **tirocini formativi**. Questi ultimi sembrano rappresentare la modalità più efficace nell'intervento rivolto ai minori stranieri non accompagnati. Sebbene non previsti esplicitamente per l'adempimento del diritto-dovere di istruzione/formazione, i tirocini avvicinano maggiormente il minore al mondo del lavoro e offrono opportunità per l'avvio in apprendistato. Il tirocinio formativo e di orientamento, che ha durata massima di 6 mesi, avviene attraverso la stipula di una convenzione tra il soggetto promotore (centro di formazione professionale o centro per l'impiego) e il soggetto ospitante (azienda o cooperativa sociale). L'esperienza della Regione Veneto in questo campo è stata riassunta in un utile vademecum (per il momento relativo solo alla realtà di Vicenza), nel quale vengono indicati gli organi ai quali è necessario fare riferimento nell'accoglimento del minore straniero non accompagnato, e le strategie possibili per andare incontro all'emergenza portata da questi minori, per i quali spesso il tempo di azione è alquanto ristretto. Inoltre vengono date utili informazioni per gli operatori, per riuscire a districarsi nella maglia delle diverse normative e adempimenti.

Sottolineare la **peculiarità dei minori stranieri non accompagnati** è decisivo per evitare di metterli in un unico contenitore insieme a ragazzi che hanno difficoltà a scuola o sono devianti: per questo se da una parte è comprensibile la necessità di utilizzare le forme di integrazione esistenti, previste per i soggetti deboli, certamente l'intervento diventa qualificante laddove riesce a porre in rilievo l'esigenza di procedure ad hoc, centrate sul soggetto. E i piani educativi individuali valorizzati dal progetto Azimut costituiscono in questo senso uno strumento imprescindibile, ma non sufficiente. Occorrono strumenti ulteriori, che garantiscano un approccio che tenga conto della dimensione culturale diversa, che fa da sfondo a un'idea di adolescenza "altra". Il nodo cruciale dei minori stranieri che lavorano (o che aspirano a lavorare) è legato fondamentalmente alla difficoltà di interpretare in modo univoco il significato che l'esperienza lavorativa assume per questi ragazzi (Bertozzi, 2004). Non è infatti proponibile indagare l'entità di queste esperienze utilizzando solo le categorie culturali occidentali e la concezione europea dell'infanzia e dell'adolescenza.