



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.2.2011
COM(2011) 66 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori

1. INTRODUZIONE

Una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva costituisce la base su cui sarà fondato il futuro dell'Europa. Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione in tutta l'UE è una premessa d'importanza fondamentale per tutti e tre gli aspetti della crescita. In tale contesto, l'educazione e la cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care – ECEC) costituisce la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. Assumendo un ruolo complementare a quello centrale della famiglia, l'ECEC ha un impatto profondo e duraturo che provvedimenti presi in fasi successive non sono in grado di conseguire. Le primissime esperienze dei bambini gettano le basi per ogni forma di apprendimento ulteriore. Se queste basi risultano solide sin dai primi anni, l'apprendimento successivo si rivelerà più efficace e diventerà più probabilmente permanente, con conseguente diminuzione del rischio dell'abbandono scolastico precoce e maggiore equità degli esiti sul piano dell'istruzione, e consentirà inoltre di ridurre i costi per la società in termini di spreco di talenti e spesa pubblica nei sistemi sociale, sanitario e persino giudiziario¹.

L'iniziativa faro "Youth on the Move", che fa parte della Strategia globale Europa 2020, mette in evidenza il ruolo che creatività e innovazione svolgono per la nostra concorrenzialità e per la salvaguardia del nostro tenore di vita nel lungo termine. In questa situazione, essa dà rilievo alla necessità di offrire a *tutti* i nostri giovani la possibilità di massimizzare l'espressione del proprio talento. L'ECEC è in grado di offrire a tutti i giovani la possibilità di affacciarsi al mondo di domani in maniera positiva e di interrompere il circolo vizioso di condizioni di svantaggio che si tramanda da una generazione all'altra.

I benefici conferiti da una ECEC di elevata qualità sono di ampia portata: sociali, economici ed educativi. L'ECEC è chiamata a rivestire un ruolo cruciale nel porre le basi di migliori competenze per i futuri cittadini dell'UE, consentendoci di affrontare le problematiche a medio e lungo termine e di costituire una forza lavoro maggiormente qualificata, in grado di contribuire ed adattarsi ai cambiamenti tecnologici, come stabilito nell'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro"². È chiaramente dimostrato che la partecipazione ad iniziative ECEC di alta qualità porti a conseguire risultati notevolmente superiori in occasione di test internazionali sulle competenze di base, quali PISA e PIRLS, equivalenti ad un progresso pari a uno o due anni scolastici³.

Iniziative ECEC di alta qualità consentono parimenti ai genitori di conciliare meglio responsabilità familiari e professionali, incoraggiando in tal modo l'occupabilità. L'ECEC

¹ Comunicazione della Commissione "Efficienza ed equità nei sistemi europei d'istruzione e formazione" COM (2006) 481

² Comunicazione della Commissione "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro: Un contributo europeo verso la piena occupazione" COM (2010) 682

³ Risultati dell'esame PISA-OCSE 2009 Vol.2: Oltre il contesto sociale (2010) pagg. 97-8; IEA, Rapporto internazionale PIRLS 2006, (2007) pag. 158

sostiene i bambini non solo nella loro istruzione futura, ma anche in termini di integrazione sociale, generando benessere e contribuendo alla loro occupabilità da adulti⁴.

L'iniziativa ECEC inoltre favorisce particolarmente i bambini disagiati, inclusi quelli provenienti da un contesto migratorio e a basso reddito. Può aiutare a liberare i bambini da condizioni di povertà e da famiglie disfunzionali, contribuendo in tal modo al conseguimento degli obiettivi stabiliti dall'iniziativa Faro Europa 2020 denominata "Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale"⁵.

L'elevata qualità dell'educazione e della cura della prima infanzia può in particolare contribuire in maniera decisiva al conseguimento di due degli obiettivi principali della strategia 2020, che dovrebbero consentire a tutti i bambini di disporre degli strumenti per esprimere le proprie potenzialità: il tasso di abbandono scolastico deve scendere al di sotto del 10% e almeno 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà ed esclusione sociale.

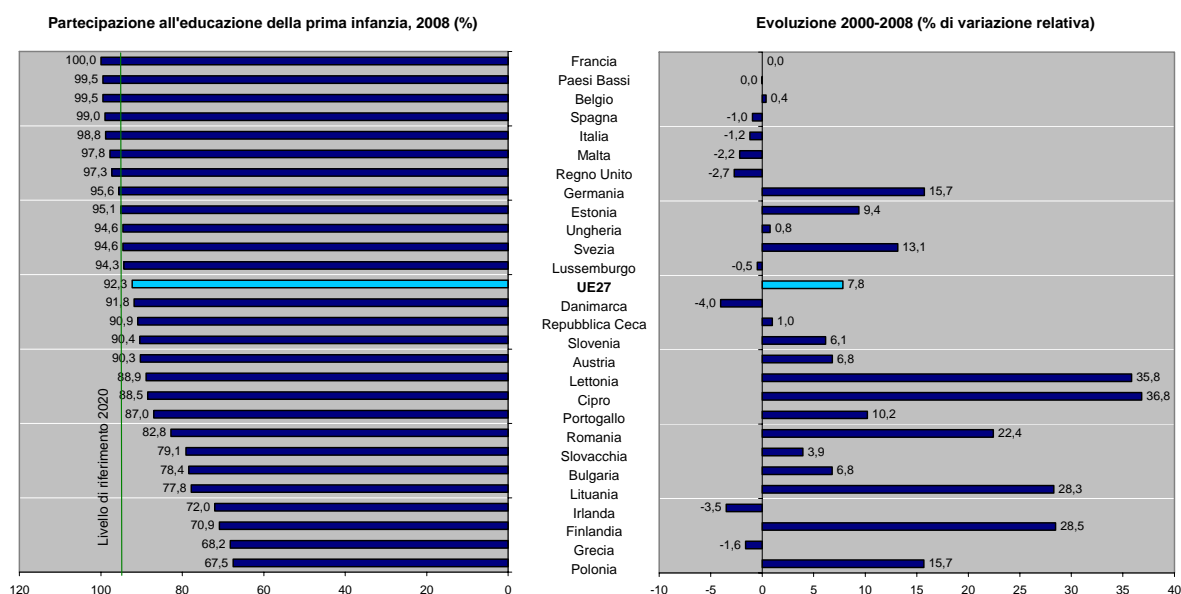
Situazione attuale e ruolo dell'UE

A tutt'oggi l'attività a livello UE si è concentrata principalmente sull'aumento quantitativo dei luoghi destinati alla cura dell'infanzia e all'educazione preprimaria, per consentire a un maggior numero di genitori, soprattutto madri, di inserirsi nel mercato del lavoro. In occasione del Consiglio europeo di Barcellona nel 2002 gli Stati membri si sono posti l'obiettivo comune di garantire entro il 2010 l'accesso a strutture formali di custodia a tempo pieno dell'infanzia ad almeno il 90% dei bambini in età compresa tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico, e ad almeno il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni. I progressi registrati sono diseguali. Per i bambini di età compresa tra gli 0 e i 3 anni cinque paesi hanno superato l'obiettivo del 33% ed altri cinque sono prossimi al raggiungimento, ma la maggioranza dei paesi accusa ritardi ed in otto paesi la percentuale conseguita è stata pari o minore all'8%⁶. Per i bambini di età superiore ai 3 anni otto paesi hanno superato l'obiettivo del 90% ed altri tre vi si stanno avvicinando, ma l'offerta complessiva è inferiore al 70% in quasi un terzo degli Stati membri. Nel 2009 i ministri dell'Istruzione hanno ribadito tale impostazione stabilendo un nuovo livello di riferimento europeo, in base al quale almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età dell'inizio dell'obbligo scolastico dovrà essere inserito in strutture ECEC entro il 2020. Come dimostra la tabella sottostante la media UE attuale è pari al 92,3% con un numero significativo di paesi in notevole ritardo.

⁴ Conclusioni del Consiglio del 26.11.2009 sull'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio (GU 2009/C 301/07)

⁵ Conclusioni del Consiglio dell'11 maggio 2010 sulla dimensione sociale dell'istruzione e della formazione (GU 2010/C 135/02)

⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Realizzazione degli obiettivi di Barcellona riguardanti le strutture di custodia per i bambini in età prescolastica" {SEC(2008)2524}



Fonte: DG EAC – Fonte dei dati: Eurostat - UOE⁷.

Permane dunque un serio problema, ossia quello di ampliare l'offerta che interessa l'età prescolare. Anche la qualità dell'ECEC deve tuttavia dimostrarsi elevata. Negli ultimi anni gli Stati membri hanno perciò espresso la volontà di collaborare maggiormente a livello UE su questioni connesse al miglioramento qualitativo dell'ECEC. Nel 2006 i ministri hanno affermato che l'ECEC è in grado di massimizzare i tassi di rendimento nel corso del ciclo di apprendimento permanente, soprattutto laddove si tratti di gruppi svantaggiati⁸. Nel 2008 si è convenuta una serie di priorità per la cooperazione a livello UE su questioni di politica scolastica, tra cui le modalità per garantire un'offerta prescolastica accessibile e di qualità elevata⁹, e nel 2009 è stato adottato un quadro strategico per la cooperazione in tema di istruzione e formazione fino al 2020 in cui, tra le priorità per il periodo 2009-2011, figura quella di "favorire un accesso equo generalizzato e rafforzare la qualità degli insegnamenti e del sostegno agli insegnanti" nell'istruzione preprimaria¹⁰.

Tenuto conto del ruolo che svolge nel ridurre l'abbandono scolastico precoce e promuovere l'inclusione sociale nell'istruzione, l'ECEC rientrerà nelle strategie adottate dagli Stati membri per gestire gli obiettivi prioritari di Europa 2020. Molti Stati membri stanno intensificando gli sforzi volti ad analizzare e riformare completamente i propri sistemi ECEC, cominciando con l'assumere posizioni molto diverse in merito a tassi di iscrizione scolastica, offerta, qualità, riforme, progettazione e direzione dell'ECEC.

Nonostante si tratti di un settore che rientra essenzialmente nella responsabilità degli Stati membri, l'UE ha a disposizione un ampio margine di manovra per aggiungere ulteriore valore a tale processo, facilitando l'identificazione e lo scambio di buone pratiche, incoraggiando lo

⁷ Per il Regno Unito si registra una discontinuità nella serie tra il 2002 e il 2003 (le cifre precedenti sono sovrastimate). Per la Grecia, i dati relativi al 2008 sono sostituiti da quelli del 2007.

⁸ Conclusioni del Consiglio sull'efficienza e l'equità dell'istruzione e la formazione (GU C 298 del 8.12.2006).

⁹ Conclusioni del Consiglio per "Preparare i giovani al 21° secolo: un ordine del giorno per la cooperazione europea in materia scolastica" (GU C 319 del 13.12.2008)

¹⁰ Conclusioni del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020") (GU C 119 del 28.5.2009)

sviluppo delle infrastrutture e delle capacità ECEC e sostenendo in tutta l'UE le attività di ricerca sui diversi aspetti correlati alla qualità e all'impatto dell'ECEC.

La presente comunicazione risponde alle richieste degli Stati membri di avviare un processo di cooperazione che consentirà loro di affrontare la duplice problematica sopra descritta: offrire a tutti l'**accesso all'educazione e alla cura dell'infanzia**, ma anche **migliorare la qualità dell'offerta** mediante servizi ben integrati e fondati su una visione comune del ruolo dell'ECEC, dei più efficaci **programmi di studi** e delle **competenze del personale** e delle **soluzioni organizzative** necessarie a porla in essere.

È già possibile ritrovare alcuni esempi di pratiche ottimali ECEC all'interno degli Stati membri dell'UE. La Commissione intende utilizzare il metodo aperto di coordinamento per coadiuvare gli Stati membri nell'identificare, analizzare e diffondere forme di intervento ECEC efficaci e nel trasporle nei vari contesti nazionali. A tal fine essa farà uso di strumenti esistenti, quali il programma di apprendimento permanente e i Fondi strutturali, per sostenere l'innovazione, l'aggiornamento del personale e le infrastrutture ECEC. Il Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo verrà inoltre utilizzato per sostenere la ricerca, l'analisi e lo sviluppo di indizi concreti in merito alle forme di intervento più efficaci ai fini dell'ECEC sia all'interno dell'UE che altrove.

2 ACCESSO ALL'ECEC

2.1 ECEC universale ed inclusiva

L'accesso universale a servizi ECEC inclusivi e di alta qualità rappresenta un vantaggio per tutti. Non solo aiuta i bambini ad esprimere le proprie potenzialità, ma può anche contribuire a coinvolgere i genitori ed altri membri della famiglia mediante provvedimenti atti a migliorare l'occupazione, la formazione professionale, l'istruzione parentale e le attività per il tempo libero.

La prima infanzia è la fase in cui l'istruzione può ripercuotersi in modo più duraturo sullo sviluppo dei bambini e contribuire a invertire le condizioni di svantaggio. Le ricerche indicano che i fattori maggiormente determinanti per lo scarso rendimento sul piano dell'istruzione sono povertà e famiglie disfunzionali. Esistono già a 3 anni numerose differenze in termini di sviluppo cognitivo, sociale ed emotivo tra i bambini di bassa estrazione sociale e quelli provenienti da un contesto agiato e, in mancanza di una gestione mirata, tale divario tende ad aumentare entro i 5 anni. Alcune ricerche condotte negli Stati Uniti dimostrano che per i bambini di famiglie bisognose le ripercussioni positive dell'ECEC sono esattamente doppie rispetto ai bambini di estrazione più agiata¹¹. L'ECEC si rivela dunque particolarmente vantaggiosa per i bambini socialmente disagiati e le relative famiglie, inclusi gli immigrati e le minoranze¹². I benefici dell'ECEC si estendono tuttavia ben oltre la soglia di povertà sulla scala del reddito e possono contribuire in tutte le classi sociali alla gestione di numerose problematiche relative all'istruzione in maniera più duratura ed efficiente sotto il profilo dei costi di quanto sia possibile con interventi successivi¹³.

¹¹ S.W. Barnett, "Maximising returns from prekindergarten education", (2004) pag. 10.

¹² J. Bennett, "Benchmarks for early childhood services in OECD countries", Innocenti Working Paper (2008), pag. 23; Joseph Rowntree Foundation, "Poorer children's educational attainment" (2010).

¹³ S.W. Barnett, "Benefits and costs of quality pre-school education: evidence based-policy to improve returns". Documento presentato al Settimo meeting del network OCSE su ECEC, (2010), pag.11.

L'ECEC rappresenta uno strumento privilegiato per ridurre il tasso di abbandono scolastico precoce, a sua volta strettamente correlato allo svantaggio socio-economico. L'accesso universale e di alta qualità all'ECEC è in grado di colmare il divario esistente tra i bambini di estrazione sociale agiata e quelli di famiglie svantaggiate in termini di sviluppo sociale e di risultati nella lettura, nella scrittura e nel calcolo, interrompendo in tal modo il ciclo di bassi rendimenti e scarso impegno che spesso porta all'abbandono scolastico con conseguente trasmissione della povertà da una generazione a quella successiva¹⁴.

Per i bambini di famiglie di immigrati i dati dimostrano che, nel complesso, rispetto ad alunni originari del paese esiste un notevole divario nei risultati ottenuti, che i rendimenti della seconda generazione si presentano minori di quelli della prima in molti Stati membri e che il tasso di abbandono scolastico precoce è in media doppio¹⁵. Le famiglie di immigrati spesso non conoscono la lingua né il sistema di istruzione del paese ospitante, perciò sostenere l'apprendimento dei figli può risultare particolarmente arduo. È ampiamente dimostrato che la partecipazione ai programmi ECEC è in grado di arrecare un notevole beneficio allo sviluppo cognitivo e linguistico dei bambini provenienti da un contesto migratorio. Programmi-modello negli Stati Uniti hanno dimostrato marcati effetti positivi sul successivo rendimento scolastico e sul reddito, ma anche in termini di comportamento criminale¹⁶. Offrire quanto prima possibile assistenza linguistica a bambini che parlano una lingua diversa in casa rappresenta una componente importante nella preparazione alla scuola e permette loro di partire su un piano di eguaglianza rispetto ai loro compagni.

La situazione della minoranza Rom ad esempio si presenta spesso più difficile e la maggior parte degli Stati membri si trova sistematicamente a dover affrontare il problema di offrire adeguate opportunità di istruzione ai bambini Rom. Nonostante questi bambini presentino maggiori esigenze di sostegno, i loro tassi di partecipazione all'ECEC sono in genere notevolmente inferiori rispetto alla popolazione originaria, e l'ampliamento di tali opportunità rappresenta una delle sfide politiche principali in tutta l'UE. L'ECEC può rivestire un ruolo fondamentale nel superamento dello svantaggio educativo che interessa i bambini Rom, come evidenziato da azioni pilota sull'inclusione dei Rom attualmente in corso in alcuni Stati membri, grazie anche a fondi provenienti dal bilancio UE¹⁷.

Nei confronti di minori con esigenze particolari, gli Stati membri si sono impegnati ad adottare un approccio inclusivo all'istruzione, in conformità con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità¹⁸. Circa il 2% della popolazione europea in età scolare resta tuttavia inserito in contesti differenziati. L'ECEC consente di offrire una maggiore inclusione ai bambini con esigenze particolari in materia di istruzione, aprendo la strada alla successiva integrazione nelle scuole generali.

La progettazione ed il finanziamento del sistema ECEC consentiranno di mettere in campo le potenzialità dell'ECEC per affrontare le questioni sopra delineate legate all'inclusione. È chiaramente dimostrato che l'accesso universale alle iniziative ECEC di qualità arca maggiore beneficio degli interventi mirati esclusivamente ai gruppi più vulnerabili.

¹⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Riduzione dell'abbandono scolastico precoce" {SEC (2011) 96}, pag.15.

¹⁵ Conclusioni del Consiglio sull'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio (GU C 301 del 31.12.2009)

¹⁶ D. Nusche, "What works in migrant education?", documento di lavoro OCSE n. 22 (2009) pag. 27

¹⁷ Per maggiori informazioni: http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/roma/about_en.cfm?nmenu=2

¹⁸ La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (2006) è stata firmata da tutti e ratificata dalla maggior parte degli Stati membri.

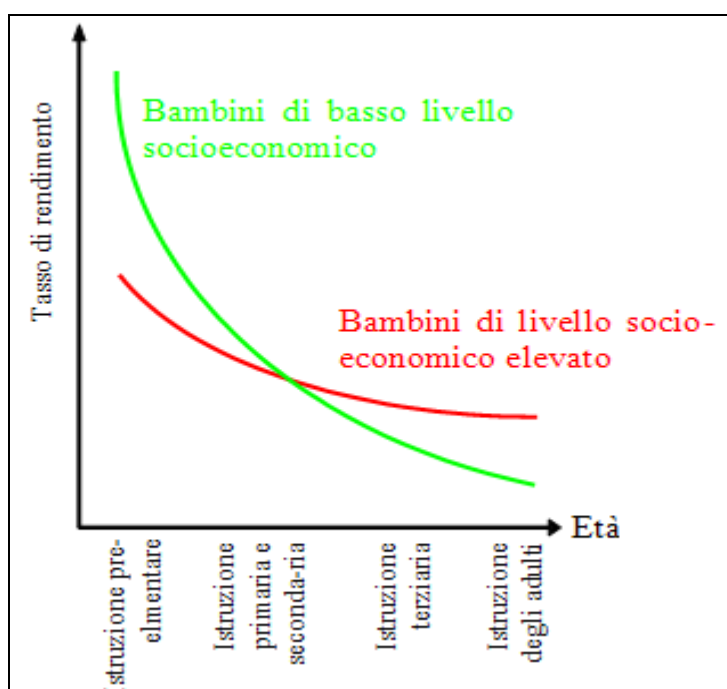
Individuare i destinatari di ECEC è problematico perché in pratica è difficile identificare in maniera affidabile il gruppo destinatario, dal momento che i beneficiari tendono ad essere stigmatizzati e potrebbero persino subire una forma di segregazione in una fase successiva del loro percorso didattico. I servizi mirati sono corrono inoltre un rischio di annullamento maggiore rispetto a quelli universali.

È importante tenere a mente che i servizi ECEC, per quanto positivi, sono in grado di compensare solo parzialmente la povertà e lo svantaggio socio-economico delle famiglie. Per aumentare i benefici a lungo termine delle iniziative ECEC di elevata qualità per i bambini di contesto disagiato, l'ECEC deve andare di pari passo con iniziative in altri settori nell'ottica di una strategia globale (occupazione, edilizia, sanità, ecc.).

2.2 Un finanziamento efficace ed equo

Come illustrato dalla seguente tabella, il rendimento degli investimenti nell'istruzione della prima infanzia è quello che si attesta sui valori più alti, soprattutto nel caso dei contesti disagiati, mentre gli investimenti nell'istruzione per le fasi successive tendono a beneficiare in maniera sproporzionata i bambini provenienti da contesti socio-economici superiori.

Rendimento degli investimenti nelle varie fasi del percorso formativo



Fonte: COM (2006) 481, pag. 4.

In ECEC i costi unitari per bambino possono risultare almeno pari a quelli della scuola, soprattutto se i servizi sono di alta qualità, ma la ricerca indica che l'ECEC è in grado di migliorare il rapporto costi/benefici. In altre parole, investire di più nella prima infanzia può tradursi in un *risparmio* successivo¹⁹. Nella maggior parte degli Stati membri i fondi pubblici

¹⁹ M.E. Lamb, "Nonparental child care: context, quality, correlates and consequences", in W. Damon et al, *Handbook of Child Psychology* (1998)

destinati all'istruzione dei singoli bambini nella prima infanzia risultano tuttavia inferiori a quelli spesi per qualunque altra fase²⁰.

Esiste un'ampia varietà di modelli di finanziamento delle iniziative ECEC negli Stati membri, basati su contributi pubblici e privati. Tutti i paesi europei finanziano o cofinanziano l'offerta ECEC per i bambini di età superiore ai 3 anni mediante contributi pubblici; meno della metà degli Stati membri UE copre la maggior parte dei costi senza richiedere un contributo alle famiglie. Per i bambini al di sotto dei tre anni l'offerta tende ad essere finanziata con contributi privati. Alcuni Stati membri offrono assistenza finanziaria supplementare, personale aggiuntivo e incentivi finanziari atti a trattenere l'organico destinato a fornire servizi ai gruppi a rischio.

Data la maggiore attenzione degli Stati membri all'ECEC e le implicazioni dei tagli alla spesa pubblica, è indispensabile garantire che i fondi siano impiegati nella maniera più efficace possibile.

I servizi del mercato privato possono limitare la spesa pubblica e consentire una maggiore possibilità di scelta e di controllo da parte dei genitori; ciò tuttavia non dovrebbe comportare alcuna limitazione alla disponibilità di servizi di alta qualità per tutti. Le famiglie a basso reddito tendono a presentare le maggiori esigenze in termini di cura dei bambini, sin dalla prima infanzia e minimizzando la spesa, ma spesso non possono permettersi i servizi ECEC offerti da privati.

3. QUALITÀ DI ECEC

3.1 Programma di studi

È opportuno che i servizi ECEC siano concepiti ed offerti con l'obiettivo di soddisfare appieno le svariate esigenze dei bambini: cognitive, emotive, sociali e fisiche. Tali necessità differiscono notevolmente da quelle dei bambini più grandi in età scolare. Le ricerche indicano che i primi anni di vita dei bambini sono quelli più formativi. È in questa fase infatti che vengono gettate le basi dei principali atteggiamenti e modelli che caratterizzeranno la loro intera vita.

L'acquisizione di competenze non cognitive (quali perseveranza, motivazione, capacità di interagire con gli altri) nella prima infanzia è un elemento di importanza fondamentale per l'apprendimento futuro e il buon esito dell'impegno sociale, perciò il contenuto del programma di studi ECEC dovrebbe superare i confini dell'apprendimento cognitivo ed includere la socializzazione e una serie di aspetti non cognitivi. Si rende quindi necessario integrare cura ed educazione, e questo a prescindere dal fatto che il sistema ECEC sia suddiviso tra a) la cura dei bambini dalla nascita ai 3 anni e b) l'istruzione prescolastica dai 3 anni all'età della scuola, o si basi invece su un modello unitario che copre l'intero intervallo di tempo dalla nascita all'inizio della scuola dell'obbligo²¹.

Considerata l'ampia varietà di modelli attualmente adottati all'interno dell'UE, è importante concentrare l'attenzione sulla qualità e l'appropriatezza del programma di studi nonché

²⁰ OCSE, "Doing better for children" (Fare meglio per l'infanzia) (2009), pag.15.

²¹ Rapporto Eurydice, "Educazione e cura della prima infanzia in Europa: ridurre le disuguaglianze sociali e culturali" (2009), pag. 29.

esaminare ed imparare dalle esperienze positive negli stati membri, per far sì che l'ECEC abbia le ripercussioni più positive possibili.

3.2 Organico

Le competenze del personale si rivelano fondamentali ai fini dell'alta qualità dei servizi ECEC. Attirare, formare e trattenere personale adeguatamente qualificato rappresenta un considerevole problema. La tendenza ad integrare cura ed educazione dei bambini sta provocando una maggiore professionalizzazione del personale che lavora nei servizi ECEC, inclusi livelli di formazione più numerosi ed elevati, stipendi più elevati e migliori condizioni di lavoro, ma il profilo complessivo dell'organico resta estremamente vario. Permane la tendenza ad assegnare il lavoro "didattico" a personale qualificato e la "cura" a elementi meno qualificati, che spesso si traduce in una mancanza di continuità nella cura e nell'istruzione dei singoli bambini.

La varietà di questioni affrontate dal personale ECEC e la diversità dei bambini sotto la sua responsabilità impongono inoltre una riflessione costante sulla pratica pedagogica e un approccio sistematico alla professionalizzazione. In molti paesi il percorso formativo per lavorare con bambini a rischio costituisce parte integrante della formazione iniziale, ma molti altri aspetti della varietà dei contesti di provenienza non vengono tenuti presente in maniera adeguata. È raro inoltre che al personale ECEC vengano offerte le stesse opportunità in termini di formazione propedeutica, interna e di aggiornamento professionale continuo di cui usufruiscono gli insegnanti scolastici.

In molti Stati membri si sono registrati alcuni progressi in termini di maggiore professionalizzazione e specializzazione dell'organico ECEC; in parecchi paesi il punto di partenza è tuttavia molto basso, e il miglioramento di tale situazione rappresenterà una parte importante di qualsiasi ampliamento dei servizi ECEC.

Una questione estremamente importante all'interno del personale ECEC è l'equilibrio di genere. Quasi tutto il personale è di sesso femminile. Ciò è da tempo considerato un fenomeno preoccupante. Alcuni paesi hanno fissato obiettivi per l'assunzione di uomini in ECEC o hanno tentato di riprogettare la figura professionale per ridurre lo squilibrio di genere²². Si riscontra l'esigenza urgente di rendere attraente agli uomini di tutti i paesi UE una carriera ECEC.

3.3 Direzione delle attività ECEC

I benefici offerti da una ECEC di qualità danno frutto nel lungo termine, il che significa che il resto del sistema deve costruire su di essi se non si vuole che vada perso l'esito positivo iniziale.

Un approccio sistematico ai servizi ECEC comporta una solida collaborazione tra diversi settori, quali l'istruzione, l'occupazione, la sanità e la politica sociale. Tali approcci consentono ai governi di organizzare e gestire le politiche in maniera più semplice ed efficace, nonché di combinare le risorse destinate ai bambini e quelle offerte alle loro famiglie. Ciò richiede una visione coerente, condivisa da tutte le parti interessate, tra cui i genitori, una politica quadro comune con obiettivi armoniosi in tutto il sistema, nonché responsabilità e ruoli ben delineati a livello sia centrale che locale. Tale approccio aiuta inoltre i servizi ECEC

²² OCSE, "Starting strong II" (2006), pagg. 170-1.

a soddisfare meglio le esigenze locali. Lo scambio di politiche e la cooperazione a livello UE possono aiutare i paesi ad imparare dalle buone pratiche altrui in questo compito tanto importante quanto impegnativo.

Un passaggio senza difficoltà da un'istituzione all'altra (ad esempio dalla scuola preprimaria a quella primaria) richiede la comunicazione efficace tra le istituzioni e la continuità di contenuti e livelli qualitativi. La crescente diversità sociale all'interno dell'UE e la problematica di adattarsi a contesti socio-culturali sempre più vari attribuiscono una crescente importanza alle transizioni dalla famiglia all'ECEC e tra le diverse fasce d'età nella stessa istituzione.

I meccanismi di garanzia di qualità per l'ECEC devono in genere basarsi su un quadro pedagogico concordato, che copra l'intero intervallo di tempo che va dalla nascita all'età della scuola dell'obbligo. Un quadro di questo tipo è più ampio rispetto ad un programma di studi tradizionale. Può definire i requisiti per il personale in termini di competenze, gli orientamenti pedagogici e i livelli di qualità e il quadro normativo per i servizi alla prima infanzia. È inoltre in grado di stabilire gli obiettivi prefissati, contribuendo al monitoraggio dello sviluppo del bambino con la collaborazione dei genitori e del personale ECEC e facilitandone il passaggio a stadi più avanzati nel percorso didattico. Il quadro pedagogico può stabilire livelli di qualità armoniosi all'interno del sistema, in base ai quali è possibile valutare gli esiti e porre in essere sistemi di garanzia di qualità.

4. CONCLUSIONI

La presente comunicazione ha evidenziato la necessità di migliorare l'attività ECEC in tutta l'UE integrando gli obiettivi quantitativi già in essere e provvedimenti atti a migliorare l'accesso e garantire la qualità dell'offerta. In risposta alle richieste contenute nelle conclusioni del Consiglio del 2008 e del 2009 in materia di cooperazione sulle questioni relative all'ECEC e alla sfida rappresentata dal nuovo livello di riferimento europeo sulla partecipazione all'ECEC, viene proposto un programma di lavoro tra gli Stati membri su questioni fondamentali correlate all'accesso e alla qualità, con il sostegno di interventi realizzati dalla Commissione. Tale programma è riassunto nei riquadri sottostanti. Nell'organizzazione del lavoro si intende utilizzare il metodo aperto di coordinamento, concentrandosi sull'identificazione e l'analisi di sfide e modelli di buone pratiche comuni, nonché sulle modalità da seguire per trasporre le impostazioni risultate valide ad altri sistemi.

L'ECEC svolge un ruolo estremamente importante nel ridurre l'abbandono scolastico precoce, ragion per cui è opportuno che le sfide principali e le possibili soluzioni in questo campo vengano evidenziate all'interno dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri per gestire gli obiettivi prioritari di Europa 2020. Urge imparare dalle buone pratiche e dalle esperienze realizzate in tutta l'UE, migliorando in tal modo la qualità delle politiche ECEC.

Questioni proposte per la cooperazione a livello delle politiche tra gli Stati membri

Accesso all'ECEC

- Utilizzare ECEC in maniera efficace per stimolare l'inclusione e ridurre l'abbandono scolastico precoce
- Ampliare l'accesso alle iniziative ECEC di qualità destinate ai bambini disagiati, agli immigrati, ai bambini Rom (mediante incentivi per la partecipazione delle famiglie svantaggiate, un'offerta adattata alle esigenze delle famiglie e un aumento dell'accessibilità e dell'abbordabilità)
- Raccogliere riscontri che comprovino i vantaggi e l'impatto dell'offerta universale rispetto a quella mirata
- Ideare modelli di finanziamento efficaci, nonché trovare il giusto equilibrio tra investimento pubblico e privato

Qualità dell'ECEC

- Trovare il giusto equilibrio tra elementi cognitivi e non cognitivi nel programma di studi
- Promuovere la professionalizzazione del personale ECEC: identificare le qualifiche necessarie per ciascuna funzione
- Sviluppare politiche per attirare, formare e trattenere in ECEC personale adeguatamente qualificato
- Migliorare l'equilibrio di genere del personale ECEC
- Passare a sistemi ECEC che integrino cura ed educazione e migliorare la qualità, l'equità e l'efficienza del sistema
- Facilitare la transizione dei bambini della prima infanzia dalla famiglia all'educazione/cura, nonché da un livello di istruzione a quello successivo
- Assicurare la garanzia di qualità: progettare contesti pedagogici armoniosi e ben coordinati, coinvolgendo le principali parti interessate

A sostegno di ciò, la Commissione si impegna a:

- Promuovere l'identificazione e lo scambio di buone pratiche ed esperienze tra gli Stati membri mediante il metodo aperto di coordinamento nel settore dell'istruzione e della formazione (*ET2020*)
- Sostenere lo sviluppo di approcci innovativi sviluppando progetti e reti transazionali nell'ambito del programma di apprendimento permanente

- Fornire sostegno alla ricerca in questi settori nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo
- Incoraggiare gli Stati membri ad investire in questi settori mediante i Fondi strutturali, in particolare con il sostegno alla formazione del personale e allo sviluppo di infrastrutture accessibili
-