

Le politiche europee per l'infanzia

di Arianna Lazzari

Rivista
dell'istruzione
6 - 2015

Osservatorio
internazionale

Nell'articolo pubblicato nel presente numero si ripercorrono le principali tappe che hanno segnato il percorso di sviluppo delle politiche per l'infanzia della Commissione europea a partire dagli anni Novanta fino a oggi; mentre in quello seguente, che verrà pubblicato nel prossimo numero della rivista, verranno esaminati i dieci principi per la qualificazione dei servizi proposti dal documento recentemente elaborato dal gruppo di lavoro tematico su "Educazione e cura dell'infanzia".

La qualificazione dei servizi per l'infanzia

Il presente contributo illustrerà sinteticamente il lavoro realizzato dal *Thematic Working Group on Early Childhood Education and Care* (1) della Direzione generale Educazione e cultura della Commissione europea, coordinato da Nora Milotay, cui ho preso parte in qualità di ricercatrice esperta sul tema dei servizi per l'infanzia. Questo gruppo di lavoro – composto da decisori politici, ricercatori e rappresentanti di ONG esperti del settore – è stato creato nel 2012 con l'obiettivo di fornire agli Stati membri strumenti di riferimento di cui essi potranno avvalersi per sviluppare e loro politiche specifiche in materia di servizi educativi e di cura per l'infanzia. Tuttavia, prima di prendere in esame il documento – intitolato 'Proposta di principi chiave per la qualificazione dei servizi educativi e di cura per l'infanzia' (2) – ritengo necessario contestualizzarlo all'interno dei processi che hanno caratterizzato l'evoluzione delle politiche per l'infanzia a livello europeo negli ultimi due decenni. Il documento infatti acquista una particolare pre-

gnanza – sia sul piano politico sia su quello di indirizzo pedagogico – specie se lo si legge inserito nel più ampio panorama dei processi di 'lungo periodo' che lo hanno prodotto e che hanno contribuito a creare una 'cultura dell'infanzia diffusa' a livello europeo.

Gli esordi: conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro

Agli esordi, le politiche di incentivazione dei servizi per l'infanzia promosse dalla Commissione europea trovano fondamento prioritariamente nella promozione delle pari opportunità tra uomini e donne e nella conciliazione tra tempi di lavoro e di cura, a partire da un interesse prevalentemente economico indirizzato al sostegno di un reinserimento delle neo-madri nel mercato del lavoro.

Nel 1992, contestualmente all'emanazione delle Raccomandazioni del Consiglio sulla custodia dei bambini (3), la Direzione per le pari opportunità della Commissione europea istituisce la Rete per l'infanzia, un importante *network* formato da esperti provenienti da 15 Paesi (referente italiana Patrizia Ghedini) e coordinati da Peter Moss (professore di pedagogia presso l'*Institute of Education* di Londra). Nel corso dei 10 anni del suo mandato tale Rete si è impegnata soprattutto per affermare una visione più ampia delle politiche per l'infanzia, in cui i servizi non siano solo

*L'Europa
ha via via
elaborato
parametri
e politiche
per lo sviluppo
qualitativo
dei servizi
per la prima
infanzia*

Per ulteriori informazioni sul lavoro prodotto da tale gruppo è possibile consultare il sito della Commissione Europea: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/index_en.htm.

Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

3) Raccomandazioni del Consiglio sulla custodia dei bambini (92/241/CEE): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992H0241&from=IT>.



*Ci sono state
molte
oscillazioni
nelle politiche
europee
e non sempre
i tecnici
sono stati
ascoltati
dai politici*

visti come un diritto delle madri lavoratrici, ma primariamente in quanto espressione del diritto dei bambini – per il loro essere cittadini europei – a ricevere cure ed educazione adeguate e a essere attivamente coinvolti nei processi decisionali che riguardano la loro partecipazione alla vita sociale e culturale delle comunità in cui vivono.

Nel 1996, la Rete europea per l'infanzia ha definito 40 obiettivi di qualità che i servizi per l'infanzia degli Stati membri avrebbero dovuto raggiungere nei successivi 10 anni (4). Tali obiettivi coprivano uno spettro molto ampio di tematiche che si richiamavano alle finalità educative dei servizi, alla formazione e alle condizioni di lavoro del personale, così come alla partecipazione delle famiglie, fino ad arrivare alla valutazione del funzionamento dei servizi e al loro finanziamento.

Tuttavia, in quel periodo venne a mancare la volontà politica, a livello europeo, di perseguire obiettivi così ambiziosi, per quanto fortemente condivisi dal gruppo di esperti che avevano preso parte alla Rete. A livello politico, dunque, si preferì privilegiare un approccio di tipo meramente quantitativo legato all'espansione dell'offerta di servizi (*Barcelona Targets*, 2002) piuttosto che puntare alla loro progressiva qualificazione, a partire dagli assunti negoziati e condivisi promossi dalla Rete europea per l'infanzia.

La crisi del welfare europeo

A distanza di oltre 10 anni, i dati mostrano che solamente sei Stati membri hanno raggiunto gli obiettivi di *Barcelona* ma anche che, in tempi di crisi economica, la situazione in alcuni Paesi è persino peggiorata (Eurydice, 2014;

4) 40 obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia. *Proposte per un programma d'Azione decennale*. In lingua italiana, il documento è stato pubblicato nel 2004 dalla rivista "Bambini in Europa" (numero 3, anno IV).

Direzione generale Giustizia della Commissione europea, 2013) (5). Ci si è dunque resi conto che un approccio meramente quantitativo, legato all'espansione dell'offerta di servizi, risulta essere del tutto inefficace, se non viene accompagnato da una visione politica di lungo respiro che metta al centro i bisogni dei bambini e delle loro famiglie attribuendo un ruolo educativo – oltre che sociale – a tali servizi.

Infatti, in alcuni Paesi si è generato un circolo vizioso per cui in seguito a tagli ingenti della spesa pubblica si è assistito a una drastica riduzione dei servizi per l'infanzia o al deterioramento della loro qualità, con inevitabili ripercussioni sull'inasprimento delle disuguaglianze sociali. Questi dati hanno portato alla luce come, in assenza di una visione politica coerente e di lungo periodo, centrata sui bambini e sui loro diritti, le politiche educative e sociali promosse dalla Commissione europea siano destinate a fallire.

La svolta: il riconoscimento del ruolo educativo e sociale dei servizi

Consapevole dei limiti delle azioni intraprese, nel corso dell'ultimo decennio la Commissione europea promuove una serie di studi mirati ad analizzare il contributo dei servizi per l'infanzia allo sviluppo cognitivo e socio-emotivo dei bambini, così come all'inclusione sociale e alla riduzione delle disuguaglianze. Questi studi, per la maggior parte reperibili in lingua inglese sul

5) *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe*: http://www.indire.it/eurydice/content/index.php?action=read_cnt&id_cnt=15024.

DG Justice of the European Commission (2013), *Barcelona objectives: The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth*. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_en.pdf.



Rivista
dell'istruzione
6 - 2015

Osservatorio
internazionale

sito della Commissione europea, dimostrano che i servizi per l'infanzia possono rivestire un ruolo cruciale nel promuovere il successo formativo e ridurre le disuguaglianze sociali sul lungo periodo.

Tali evidenze di ricerca derivano da studi pedagogici, psicologici, sociologici e persino economici condotti sia in ambito internazionale sia in ambito nazionale, nei diversi Stati membri. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, meritano di essere ricordati gli studi della Fondazione Agnelli sugli *Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia*, specialmente quello condotto da Daniela Del Boca (2010) che arriva a dimostrare come solo servizi di alta qualità riescano a garantire il pieno sviluppo di ogni bambino, anche compensando eventuali disuguaglianze iniziali legate al *background* socio-economico di provenienza dei bambini.

Questi studi, inoltre, sono concordi nell'affermare che i servizi per l'infanzia possono giocare un ruolo cruciale nella lotta all'abbandono scolastico e nel garantire benessere alle generazioni future – sia sul piano sociale sia economico – solo ad alcune condizioni. Tali presupposti comportano:

- un approccio pedagogico che integri educazione e cura nel promuovere la crescita globale dei bambini nel complesso delle loro potenzialità, lungo un *continuum* di sviluppo che va dalla nascita fino all'entrata alla scuola primaria;
- un accesso equo e generalizzato ai servizi, con particolare attenzione ri-

volta alle famiglie in condizione di svantaggio e di emarginazione sociale;

- un'alta qualità dell'offerta educativa, garantita da professionisti qualificati, competenti e supportati attraverso una formazione continua in servizio.

Educazione e cura: la svolta europea

Nel corso degli ultimi anni qualificazione e accessibilità dei servizi per l'infanzia diventano le principali priorità dell'agenda politica europea nel settore dell'educazione prescolare, segnando una vera e propria svolta rispetto al periodo precedente, come attestato dalla Comunicazione del 2011: *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori* ⁽⁶⁾. Nella Comunicazione (COM. 66/2011) si afferma infatti che l'intento del documento è quello di rispondere alle richieste avanzate dagli Stati membri di avviare un processo di cooperazione che consenta loro di affrontare la duplice problematica di *"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"*.

6) *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52011DC0066>.

Le ricerche europee (e italiane) dimostrano che servizi educativi di qualità e accessibili possono ridurre lo svantaggio sociale

Metodo Aperto di Coordinamento

Metodo Aperto di Coordinamento (*Open Method of Coordination*) fa riferimento a una modalità di coordinamento non vincolante delle politiche pubbliche dei diversi Stati membri dell'Unione europea. Si applica nei domini che fanno essenzialmente parte della competenza di ciascuno Stato membro – come l'ambito educativo e della protezione sociale – in cui l'Unione europea non può emanare regolamenti o direttive vincolanti. Questo metodo è uno strumento di cooperazione tra Stati membri che mira alla convergenza delle politiche nazionali attraverso:

- l'identificazione congiunta di alcuni obiettivi da raggiungere;
- la definizione comune di indicatori che consentano agli Stati membri di conoscere la propria posizione in un dato momento e monitorare i progressi compiuti (*follow-up*);
- l'elaborazione di strumenti di cooperazione comparativa finalizzati allo stimolo dell'innovazione (progetti pilota, disseminazione delle buone pratiche, linee guida per i decisori politici, ecc.).

Se da un lato la qualità dell'offerta educativa viene riconosciuta come un elemento indispensabile al fine di promuovere il pieno sviluppo delle potenzialità di ciascun bambino – soprattutto nei casi in cui i bambini provengano da contesti ad alto rischio di svantaggio (per es., povertà, *background* migratorio con associate condizioni di vita precarie, appartenenza a minoranze etniche a rischio di emarginazione sociale...) – dall'altro l'accesso universale a servizi per l'infanzia inclusivi diviene condizione necessaria a garantire l'uguaglianza delle opportunità formative, riducendo l'abbandono scolastico, promuovendo il successo formativo e rafforzando l'inclusione sociale.

Sulla base di queste premesse si afferma dunque, seppur in modo implicito, che i servizi educativi e di cura per l'infanzia rispondono prima di tutto a un diritto dei bambini (e non più solo delle madri lavoratrici), mettendo al centro delle riflessioni politiche sui servizi per l'infanzia il bambino, il suo personale sviluppo e il benessere della sua famiglia.

In tal senso, la Comunicazione del 2011 individua alcune aree prioritarie rispetto alle quali orientare le azioni di cooperazione tra gli Stati membri affinché l'obiettivo di migliorare l'accesso e la qualità dei servizi per l'infanzia da 0 a 6 anni possa essere raggiunto.

Verso un approccio condiviso...

Le Conclusioni del Consiglio (2011/C, 175/2003) (7) che fanno seguito alla Comunicazione, approvando le aree di intervento prioritario per le politiche europee, hanno invitato gli Stati membri a intraprendere un processo di cooperazione nell'ambito delle politiche per

7) Conclusioni del Consiglio sull'educazione e la cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011XG0615%2804%29>.

Le priorità europee

- la creazione di servizi inclusivi ad accesso universale;
- la progettazione di curricoli efficaci che rispondano ai bisogni di apprendimento e di socializzazione dei bambini in questa fascia di età;
- l'incremento delle competenze del personale che opera all'interno dei servizi per l'infanzia attraverso la formazione e la crescita professionale continua;
- l'identificazione di forme di finanziamento efficaci ed eque che garantiscano l'accesso ai servizi per l'infanzia soprattutto ai bambini che provengono dalle fasce sociali più deboli;
- l'elaborazione di forme di *governance* che prevedano una solida collaborazione tra le politiche afferenti ai diversi settori di cui i servizi per l'infanzia sono interlocutori (educativo, socio-sanitario, *welfare*...).

l'educazione e cura dell'infanzia che ha dato avvio alle attività intraprese dal gruppo di lavoro tematico. A questo scopo, l'anno successivo viene istituito un gruppo di esperti provenienti dai 25 Stati membri dell'Unione coordinati dalla Direzione generale Educazione e cultura, a cui viene affidato il compito di formulare – attraverso il 'Metodo aperto di coordinamento' – una serie di principi e linee guida per la qualificazione dell'offerta di servizi per l'infanzia in ambito europeo. Il lavoro di tale gruppo sfocia nell'elaborazione condivisa del documento *Proposta di principi chiave per la qualificazione dei servizi educativi e di cura per l'infanzia* che verrà preso in esame nell'articolo pubblicato sul prossimo numero della rivista.

Arianna Lazzari

Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze dell'educazione "G.M. Bertin", Università degli studi di Bologna
arianna.lazzari2@unibo.it