

# EDUCAZIONE E CURA DELLA PRIMA INFANZIA

## Una sintesi delle politiche e delle pratiche in Europa

### INTRODUZIONE

#### Perché l'educazione e cura della prima infanzia è così importante?

In un'epoca di sfide economiche e sociali senza precedenti è fondamentale offrire a tutti i bambini un solido inizio nella vita attraverso un'educazione e cura della prima infanzia (ECEC - *Early Childhood Education and Care*) di alta qualità. I numerosi vantaggi di un'educazione e cura della prima infanzia di qualità sono stati ampiamente riconosciuti e vanno dai vantaggi economici per la società nel suo insieme a migliori risultati scolastici per i singoli alunni. I risultati delle indagini internazionali sulle competenze degli alunni [PISA (OCSE) e PIRLS (IEA)] rilevano che i bambini e gli adolescenti che hanno usufruito dei servizi ECEC ottengono migliori risultati in lettura e in matematica. Le ricerche indicano pure che l'offerta di servizi ECEC di alta qualità può aiutare a ridurre la spesa pubblica futura per il welfare, la salute e anche per la giustizia. Poiché getta solide basi per il successo dell'apprendimento permanente, l'ECEC di alta qualità porta beneficio ai bambini, in particolare a coloro che provengono da contesti svantaggiati. L'ECEC rappresenta quindi il fondamento per la costruzione di sistemi educativi più efficaci e più equi.

*La partecipazione all'ECEC ha un'incidenza più forte sui risultati in lettura nei bambini svantaggiati rispetto ai loro coetanei che vivono in famiglie più agiate.*

Notiziario a cura dell'Unità Italiana di Eurydice - Indire pubblicato con il contributo del MIUR

## Definizione di educazione e cura della prima infanzia (ECEC – Early Childhood Education and Care)

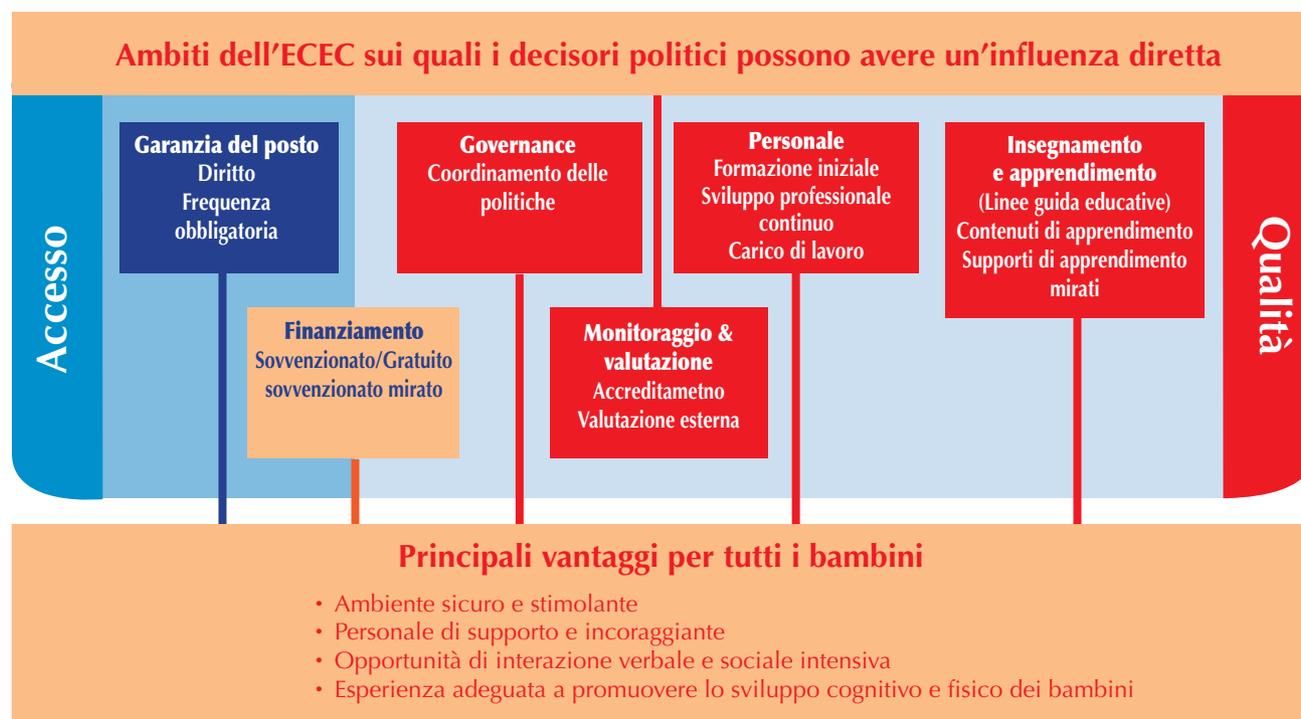
Servizio offerto ai bambini dalla nascita all'istruzione primaria soggetto a un quadro di regolamentazione nazionale, ossia al rispetto di una serie di regole, di standard minimi e/o di procedure per l'accreditamento. Il servizio comprende:

- i servizi privato, pubblico e del volontariato;
- il servizio presso centri e a domicilio (presso il domicilio di chi offre il servizio).

**Rispondere alle sfide:** garantire l'accesso e migliorare la qualità dell'ECEC.

Questa sintesi delle politiche offre una panoramica dei principali risultati sull'ECEC che emergono dal rapporto della rete Eurydice, *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe - 2014*, curato in collaborazione con Eurostat. Si concentra sulle sfide più importanti sulle quali i decisori politici possono avere un'influenza diretta (vedi Figura 1). Brevi studi di caso offrono uno sguardo su alcuni dei modi in cui i decisori politici di tutta Europa stanno affrontando tali sfide.

Figura 1: Principali aspetti dell'ECEC per i decisori politici



## Quali sono le principali sfide dei sistemi ECEC?

L'accesso e la qualità sono due argomenti principali sui quali si confrontano attualmente i decisori politici dei paesi europei riguardo all'ECEC. L'ideale sarebbe affrontarli contemporaneamente. Offrire l'accesso a tutti senza assicurare la qualità potrebbe non apportare ai bambini i vantaggi auspicati. Allo stesso modo assicurare un servizio ECEC di alta qualità senza mettere a disposizione un numero sufficiente di posti potrebbe non risultare una soluzione accettabile quando l'obiettivo più ampio è offrire sistemi educativi equi ed efficaci.

Questa sintesi prende in esame i modi in cui i decisori politici possono fare la differenza e risponde a due importanti domande riguardo all'**accesso**: "come garantire i posti?" e "che cosa si intende per ECEC accessibile?". Questa è stata ed è ancora oggi una delle principali priorità politiche in molti paesi europei. Vengono qui presentati i due approcci principali per assicurare l'accesso e i diversi livelli di impegno pubblico per la disponibilità e l'accessibilità del servizio.

*I decisori politici possono fare la differenza garantendo un posto nell'ambito dei servizi ECEC a un prezzo accessibile.*

Migliorare la **qualità** dell'ECEC richiede cambiamenti in molti ambiti diversi su cui i decisori politici possono avere un'influenza diretta.<sup>1</sup> Questo documento prende quindi in esame in che modo i paesi si impegnano per:

*L'accesso ai servizi ECEC di alta qualità porta grandi benefici a tutti i bambini.*

- dotarsi di personale competente, elemento fondamentale per offrire ai bambini le migliori opportunità di apprendimento e di sviluppo;
- migliorare l'insegnamento e l'apprendimento grazie alla disponibilità di linee guida educative;
- monitorare e valutare il servizio al fine di garantire l'attuazione degli standard di qualità.

In tempi di ristrettezze economiche, i paesi hanno bisogno di considerare attentamente le loro priorità e possono trovare utile decidere se le misure per migliorare l'accessibilità siano più urgenti del miglioramento della qualità. Tuttavia, queste decisioni dovrebbero essere prese tenendo ben presente che l'accesso a servizi ECEC di qualità porta i maggiori benefici a tutti i bambini.

In questo rapporto viene affrontato anche l'argomento della **governance** nei termini di quali autorità di livello centrale siano responsabili per lo sviluppo e il coordinamento delle politiche relative alla cura e all'educazione dei bambini piccoli.

I diversi approcci rispetto all'accesso e alla qualità seguiti dai paesi europei si riflettono nel concetto generale dei sistemi ECEC. I paesi che hanno istituti separati per i bambini più piccoli e più grandi tendono ad adottare misure diverse a seconda del tipo di istituti e dell'età dei bambini. Invece i paesi che hanno istituti integrati che offrono i servizi di 'educazione e cura della prima infanzia' a bambini di tutte le età tendono a seguire un approccio più uniforme, tanto per l'accesso ai servizi quanto per la qualità. Tuttavia, anche nei paesi dotati di istituti separati, detti anche 'sistemi differenziati', la distinzione tra l'ambito della 'cura' e quello dell'educazione della prima infanzia va progressivamente diminuendo, mentre sempre più paesi europei integrano le due dimensioni nelle loro politiche sull'ECEC.

*Nella maggior parte dei paesi europei l'ECEC è suddiviso in due fasi separate in base all'età.*

<sup>1</sup> Le stesse aree sono sottolineate nel rapporto "Proposal for a quality Framework for Early Childhood Education and Care" (Commissione europea, 2014).

# ACCESSO

*32 milioni di bambini sono in età da utilizzare i servizi ECEC in Europa, ma nel 2011 quasi 20 milioni non beneficiavano di questi servizi.*

Alla luce delle ricerche che dimostrano i numerosi benefici della partecipazione in contesti ECEC, vi è un consenso pressoché unanime sul fatto che i servizi ECEC dovrebbero essere disponibili e accessibili a tutti i bambini. Questo obiettivo è stato ampiamente raggiunto per i bambini nell'anno (o nei due anni) precedente la scuola primaria. Nell'UE-28, in media, il 93% dei bambini fra i 4 anni e l'età di inizio della scuola primaria obbligatoria risulta frequentare una struttura dell'istruzione preprimaria. La situazione è molto diversa per i bambini più piccoli – solo il 30% dei bambini al di sotto dei 3 anni frequenta una struttura ECEC.

## Come garantire la disponibilità di posti in strutture ECEC?

Garantire la disponibilità di posti in strutture ECEC significa, di fatto, assicurare che l'offerta sia adeguata alla domanda. Per la maggior parte dei casi, e nella maggior parte dei paesi, la partecipazione all'ECEC non è obbligatoria; quindi disponibilità non significa che ogni bambino debba necessariamente avere un posto. Tuttavia, ciò significa che i bambini, i cui genitori ne facciano richiesta, debbano trovare un posto senza un'eccessiva attesa ed entro una ragionevole distanza da casa. La domanda varia considerevolmente fra i vari paesi europei, specialmente per i bambini più piccoli.

*La domanda non è influenzata soltanto dalla qualità e dai costi del sistema ECEC. Anche le convinzioni culturali sono molto importanti.*

La domanda non è influenzata solo dalla qualità del sistema ECEC e dai costi dei servizi. Le credenze culturali associate all'educazione dei figli e alla genitorialità, ma anche le politiche sociali e del lavoro, sono ugualmente importanti. Alcuni paesi, ad esempio, hanno congedi parentali prolungati (fino a due anni) per permettere ai genitori di accudire i figli nella prima infanzia, mentre altri paesi prevedono solo pochi mesi. L'età ufficiale per accedere ai servizi ECEC e l'età del bambino quando i genitori iniziano a cercare un posto nell'ambito di questi servizi sono fortemente influenzate dalla durata e dalla remunerazione dei congedi parentali.

L'offerta dei posti ECEC può essere organizzata da enti pubblici o privati. Nei casi in cui l'ECEC a scopo di lucro prevale o colma grosse lacune dell'offerta che gli istituti sovvenzionati da fondi pubblici non riescono a soddisfare, i prezzi tendono ad essere elevati e quindi per le famiglie a basso reddito è difficile permettersi questi servizi. Tuttavia, sono proprio i bambini che provengono da queste famiglie che hanno più bisogno dei servizi ECEC e che ne beneficerebbero maggiormente.

Figura 2: *Principali approcci per garantire l'accesso ai servizi ECEC*

| GARANTIRE POSTI NELL'ECEC                     |   |
|---|---|
| ECEC obbligatorio                             | Diritto ai servizi ECEC                           |
| Frequenza obbligatoria                        | Diritto universale                                |
| Obbligo di offrire un posto a ciascun bambino | Obbligo di rispondere alla domanda                |
| Gratuito                                      | Sovvenzionato e accessibile (può essere gratuito) |

Solo pochi paesi europei non hanno introdotto misure specifiche per aumentare l'offerta di posti nell'ambito dell'ECEC. La maggioranza, tuttavia, utilizza uno di questi due approcci: alcuni paesi prevedono il diritto ad avere un posto, mentre altri rendono obbligatoria la frequenza. In entrambi i casi le autorità pubbliche si impegnano a garantire un posto nell'ambito dell'ECEC. Tuttavia, vi sono alcune differenze fondamentali tra questi due approcci. Diritto significa che al bambino spetta un posto, mentre ECEC obbligatorio significa che il bambino ha l'obbligo per legge di frequentarne una struttura. Se si opta per il diritto, le autorità pubbliche devono garantire un posto per ogni bambino i cui genitori abbiano fatto domanda (nella fascia d'età coperta dal diritto), indipendentemente dal loro impiego, status socioeconomico o familiare. Al contrario, nei paesi in cui l'ECEC è obbligatorio, le autorità pubbliche devono garantire un numero sufficiente di posti nel settore preprimario a tutti i bambini nella fascia di età coperta dall'obbligo legale. Inoltre, il diritto non implica necessariamente che l'offerta sia gratuita, ma significa solo che il servizio è sovvenzionato da fondi pubblici ed è accessibile. L'ECEC obbligatorio implica che il servizio debba venire offerto gratuitamente in contesti pubblici (vd figura 2).

*“Diritto” significa che al bambino spetta un posto in una struttura ECEC. ECEC obbligatorio significa che il bambino ha l'obbligo per legge di frequenza.*

Il diritto all'ECEC è una misura politica “più morbida” rispetto alla frequenza obbligatoria, sia per le famiglie che per le autorità pubbliche. In sostanza, consente alle famiglie la libertà di scegliere se offrire ai loro bambini opportunità di apprendimento e di sviluppo in un ambiente familiare o istituzionale. D'altronde, il diritto rappresenta un minor onere finanziario per le autorità pubbliche rispetto all'educazione obbligatoria, sia in termini di posti necessari sia per la percentuale dei costi reali coperti.

La maggior parte dei paesi europei si sono impegnati a offrire un posto nell'ambito dell'ECEC a tutti i bambini, stabilendo il diritto all'ECEC o rendendo obbligatoria la frequenza di una struttura (vd figura 3). Nel 2013, solo sette paesi, cioè Croazia, Italia, Lituania, Romania, Slovacchia, Islanda e Turchia, non avevano adottato nessuna misura di questo tipo. Da settembre 2014, la Croazia ha reso obbligatorio un anno di ECEC preprimario e la Romania ha esteso il diritto all'ECEC ai bambini di 5 anni.

*Quasi tutti i paesi europei garantiscono un posto nell'ambito dell'ECEC. Tuttavia l'età di inizio di questa garanzia varia in maniera significativa.*

In Europa, ci sono differenze significative nell'età in cui i bambini hanno un posto garantito nell'ambito dell'ECEC. Inoltre, anche con questa garanzia, alcuni paesi hanno difficoltà a offrire un numero sufficiente di posti che possa coprire tutto il territorio.

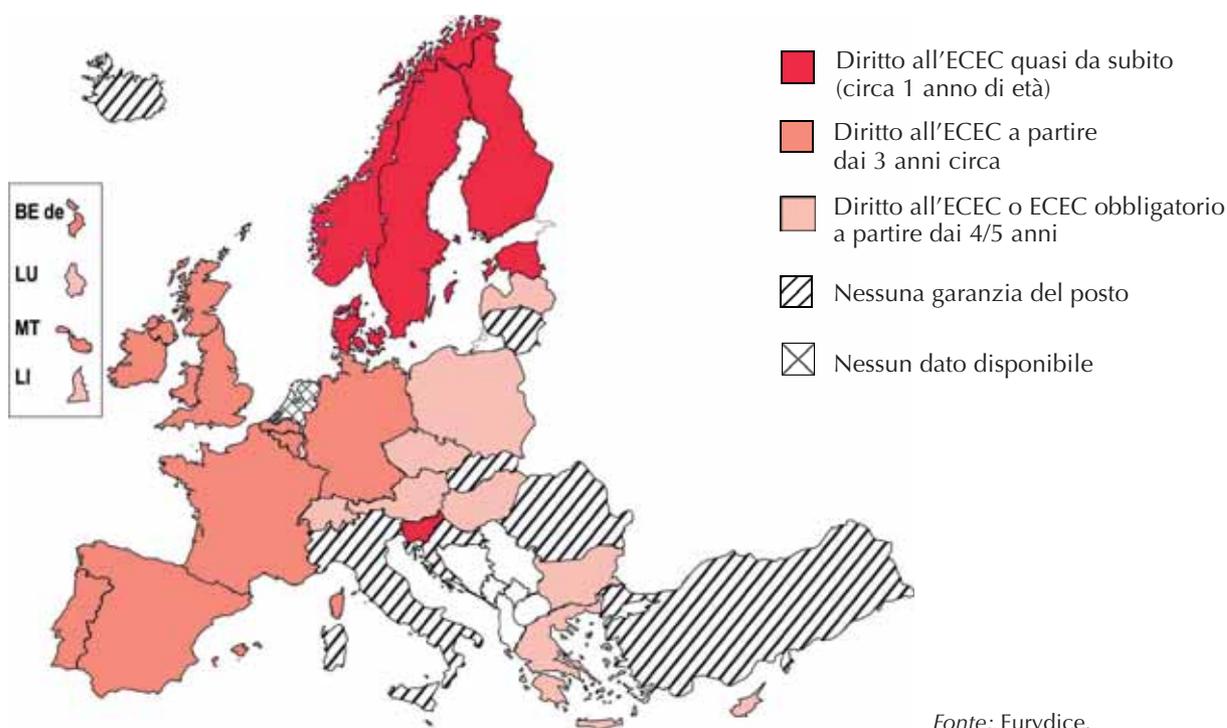
Solo sei paesi europei, cioè Danimarca, Estonia, Slovenia, Finlandia, Svezia e Norvegia, garantiscono il diritto all'ECEC ad ogni bambino dalla nascita, spesso subito dopo la fine del congedo parentale. Due paesi sono rientrati in questo gruppo di recente. In agosto 2013, la Germania ha esteso il diritto a tutti i bambini a partire dall'età di un anno; Malta, nell'aprile 2014, ha stabilito una garanzia all'ECEC gratuita per i bambini a partire dall'età di tre mesi i cui genitori lavorano o studiano.

**Anche con questa garanzia, alcuni paesi incontrano difficoltà ad offrire posti sufficienti, nell'ambito dell'ECEC, a coprire tutte le aree in cui vivono i bambini.**

In circa un terzo dei sistemi educativi europei (Belgio, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Portogallo e Regno Unito), il diritto all'ECEC sovvenzionato inizia quando i bambini compiono tre anni di età o un paio di mesi prima di compierli. Nella maggior parte di questi paesi, la domanda e l'offerta sono più o meno equilibrate quando inizia il diritto. Alcuni paesi (Irlanda, Ungheria e Portogallo) incontrano difficoltà ad offrire un numero sufficiente di posti in alcune aree geografiche.

Nei paesi in cui è previsto il diritto, sono solitamente disponibili posti sufficienti per i bambini a partire dall'età di 4 o 5 anni. Inoltre, nel 2012/13 in alcuni paesi, sono stati resi obbligatori l'ultimo o gli ultimi due anni di educazione preprimaria e pertanto si è dovuto prevedere un numero sufficiente di posti.

Figura 3: Garanzia di un posto nell'ambito dell'ECEC, per età, 2012/13





*Studio di caso:  
il diritto all'ECEC in Svezia*



*Tutti i bambini a partire dall'età di un anno possono usufruire dei servizi ECEC. Quando i genitori fanno richiesta di un posto per il loro bambino in una struttura ECEC, la municipalità deve essere in grado*

*di offrirne uno entro un termine di quattro mesi. Il servizio ECEC deve essere offerto il più vicino possibile all'abitazione del bambino, nel rispetto di un uso efficiente delle risorse locali o di altre risorse nonché delle preferenze dei genitori. Quando la domanda supera i posti disponibili, la municipalità può offrire un posto in un istituto ECEC gestito da un'altra organizzazione o da un'altra municipalità. Solitamente, i genitori hanno la possibilità di spostare il bambino nell'istituto preferito non appena un posto si rende disponibile. Dal 1995, l'ispettorato delle scuole svedesi può prendere provvedimenti, per esempio attraverso una multa, nei confronti di una municipalità che non rende disponibile un posto entro il limite di tempo. Un recente rapporto del governo (2013) mostra che c'è corrispondenza fra domanda e offerta nella maggior parte dei comuni. Solo il 2% circa dei bambini che iniziano l'ECEC devono aspettare, per avere un posto, in media dai due ai tre mesi in più rispetto ai quattro mesi previsti dalla legge. Il governo sta esaminando se siano necessari nuovi incentivi o nuove misure per garantire che tutti i bambini abbiano un posto entro il termine previsto dalla legge.*

## **Che cos'è l'ECEC accessibile?**

In Europa, il finanziamento dell'ECEC varia significativamente da un sistema educativo all'altro. Molti paesi lo considerano un servizio pubblico essenziale a cui assegnano un finanziamento pubblico di una certa entità. Alcuni paesi lasciano l'offerta del servizio ECEC per i bambini più piccoli (sotto i tre anni) al settore privato e si aspettano che i genitori sostengano tutti i costi di questi servizi; mentre in altri, i bambini possono partecipare all'ECEC gratuitamente dalla più tenera età. In alcuni paesi, i genitori contribuiscono finanziariamente al servizio nel corso dei primi anni fino all'inizio dell'istruzione primaria. L'ECEC può, tuttavia, essere sovvenzionato tramite finanziamenti a favore delle famiglie (sgravi fiscali, sussidi o buoni servizio), finanziamenti agli erogatori di servizi ECEC, o attraverso una combinazione di entrambi i metodi.

***Un servizio ECEC gratuito a disposizione di tutti i bambini è un obiettivo ancora da raggiungere.***

L'accessibilità, naturalmente, è un concetto relativo. Le famiglie con un alto reddito possono permettersi l'istruzione privata costosa e optare per questa anche quando sono disponibili opzioni gratuite o sovvenzionate da fondi pubblici. D'altra parte, le famiglie a basso reddito possono avere bisogno di un sostegno supplementare anche quando l'accesso è gratuito o sovvenzionato in quanto potrebbero non essere in grado di permettersi il materiale didattico necessario o di pagare i pasti dei loro figli nell'ambito del servizio ECEC. Quindi, a seconda della distribuzione della ricchezza nel paese e del numero di bambini a rischio di povertà e di esclusione sociale, può essere necessario trovare soluzioni diverse al problema di rendere l'ECEC più accessibile. Per esempio, in Danimarca, che ha il più basso tasso di bambini a rischio di povertà o di esclusione sociale, i genitori benestanti pagano tasse che ammontano ad un massimo del 25% dei costi di gestione di un istituto ECEC. Inoltre, riduzioni di costi ed esoneri sono offerti sulla base del reddito familiare, della composizione della famiglia e del numero di bambini che frequentano una struttura ECEC. Al contrario, in Bulgaria e Romania, dove circa un bambino con meno di sei anni su due è a rischio di povertà ed esclusione sociale, l'ECEC è offerto gratuitamente o quasi a tutti i bambini.

**Un servizio ECEC accessibile deve essere garantito da un diritto, altrimenti non è disponibile.**

La disponibilità di posti, inoltre, è importante tanto quanto l'accessibilità. Avere servizi gratuiti o ampiamente sovvenzionati senza posto garantito può sfociare in lunghe liste d'attesa e in una sorta di concorrenza tra genitori per ottenere un posto. Quindi, misure efficaci per rendere l'ECEC accessibile sono normalmente integrate dalla garanzia del posto (o attraverso la frequenza obbligatoria, o attraverso il diritto al posto), come spiegato in precedenza. La fig. 5 mostra i diversi approcci dell'impegno delle autorità pubbliche nel garantire l'accessibilità e la disponibilità di ECEC.

Figura 5: Scala dell'impegno pubblico a rendere l'ECEC accessibile e disponibile, 2012/13

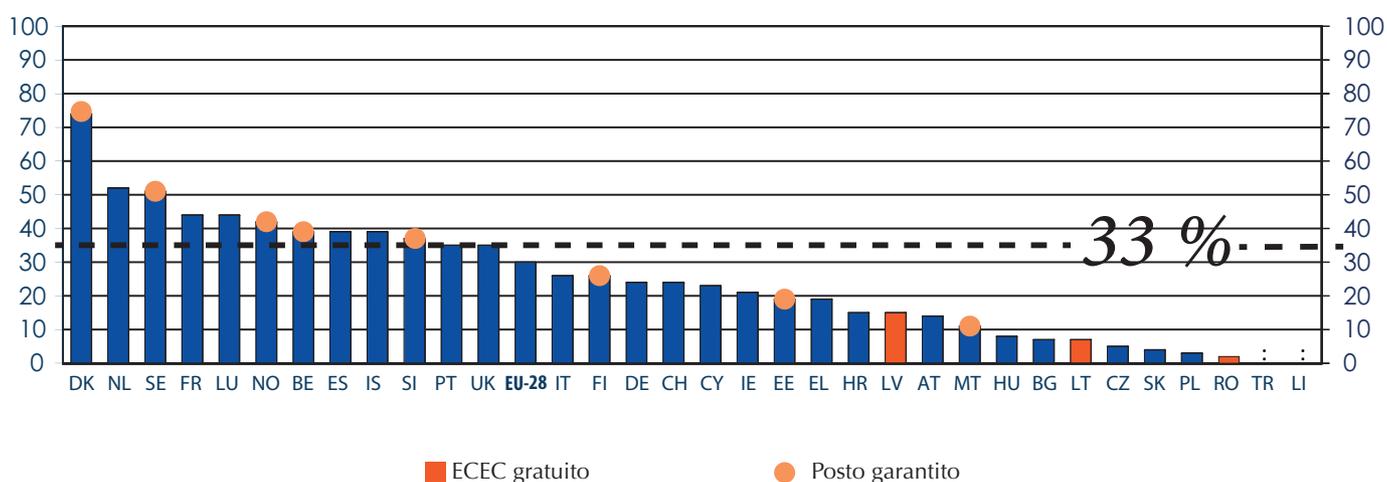


Nota esplicativa: le % dei paesi per fascia di età sono presentate sotto la scala. I paesi analizzati sono stati classificati in una sola categoria, in base alla loro situazione predominante. I paesi con più sistemi educativi sono stati contati una sola volta. La figura non tiene conto della dimensione del paese o della proporzione dei bambini.

*Nella maggioranza dei paesi europei, il livello di impegno pubblico nell'offrire un servizio ECEC accessibile è maggiore nel corso dell'anno che precede l'inizio dell'istruzione primaria.*

Di fatto, nei paesi europei si riscontrano diversi livelli di impegno per rendere accessibile l'ECEC, che vanno da nessun impegno pubblico ad un impegno pubblico completo. In molti paesi, l'impegno delle autorità pubbliche aumenta quando i bambini si avvicinano all'età della scuola primaria. Infatti, la maggior parte dei paesi europei registra il più alto livello di impegno pubblico nel rendere accessibili i servizi ECEC nell'anno che precede l'istruzione primaria. Tuttavia, in alcuni paesi le autorità pubbliche si impegnano a rendere disponibili e accessibili i servizi ECEC fin dalla più tenera età.

Figura 6: Tasso di partecipazione dei bambini al di sotto dei 3 anni in centri ECEC, 2011



Fonte: Eurostat, EU-SILC (dati estratti a novembre 2013)

*I diversi modi di rendere il servizio ECEC accessibile e disponibile hanno un'incidenza sul tasso di partecipazione dei bambini più piccoli.*

La figura 6 presenta la percentuale di bambini al di sotto dei 3 anni che frequenta un centro ECEC.<sup>2</sup> Mostra come differenti modi di rendere l'ECEC disponibile e accessibile influiscono sui tassi di partecipazione per i bambini più piccoli, dove le differenze tra i paesi sono più evidenti. Sono indicati i paesi che prevedono il diritto all'ECEC o un servizio ECEC gratuito. La linea tratteggiata al 33% segna "l'obiettivo di Barcellona relativo alle strutture di accoglienza per i bambini" fissato nel 2002, che doveva essere raggiunto entro il 2010<sup>3</sup>. Tuttavia nel 2011 solo dieci paesi dell'UE (così come Islanda e Norvegia) avevano raggiunto l'obiettivo di garantire un servizio ECEC ad almeno il 33% dei bambini con meno di 3 anni.

<sup>2</sup> Il servizio ECEC a domicilio rappresenta una parte sostanziale del servizio destinato ai bambini al di sotto dei 3 anni in parecchi paesi europei (BE, DK, DE, FR, FI, UK e IS). Purtroppo non esistono dati statistici comparativi affidabili per questo settore.

<sup>3</sup> Consiglio europeo di Barcellona, Conclusione della Presidenza, 2002.

La maggior parte dei paesi che hanno previsto il diritto all'ECEC hanno raggiunto l'obiettivo del tasso di partecipazione al 33% per i bambini al di sotto dei 3 anni. Tra le rare eccezioni figurano la Finlandia, dove la maggior parte dei bambini piccoli beneficiano di un servizio ECEC a domicilio [il 12% dei bambini di 1 anno e il 17% dei bambini di 2 anni (THL, 2011)] e dove l'offerta e la domanda sono pertanto equilibrate. A Malta, nel 2011, il diritto si applicava solo ai bambini a partire dai 2 anni e 9 mesi.

*Un servizio ECEC accessibile per tutti i bambini – sovvenzionato o gratuito per i più svantaggiati – è una realtà nei paesi nordici.*

Gli unici 4 paesi (Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia) che hanno bilanciato domanda e offerta (vedi fig. 4) offrono un servizio ECEC sovvenzionato, con un diritto (posto garantito) a partire da un'età molto precoce. La Danimarca vanta i tassi più alti di partecipazione, ossia il 74% dei bambini sotto i 3 anni frequenta un centro ECEC. L'ECEC è sia accessibile che disponibile in questi paesi, perché i costi di iscrizione e frequenza sono piuttosto bassi. In Svezia, per esempio, i costi per l'ECEC sono fissati a un massimale di 110 EUR SPA<sup>4</sup> (1 257 SEK) al mese. In Danimarca, Finlandia e Norvegia, l'ECEC è un po' più costoso con costi mensili rispettivamente di 270, 216 e 200 EUR SPA. Per rendere l'ECEC accessibile a tutte le famiglie, sono previste riduzioni o esenzioni per chi ne ha necessità. Inoltre, in Norvegia, i genitori beneficiano di una specifica riduzione dei costi per l'ECEC, mentre in Finlandia è previsto un supporto attraverso sussidi alle famiglie che hanno figli che frequentano strutture ECEC private.

D'altra parte, il settore privato autofinanziato è predominante nei paesi in cui prevale una filosofia di welfare statale più liberale. In Irlanda, Cipro, Lussemburgo e Regno Unito, i bambini piccoli sono considerati responsabilità dei genitori, e l'intervento dello stato è ridotto al minimo. I costi del servizio ECEC privato possono essere piuttosto alti. Per esempio, i costi mensili medi per 40 ore settimanali per un bambino di 2 anni raggiungono gli 866 EUR SPA (754 £) in Inghilterra. Tuttavia, sono disponibili alcune sovvenzioni ad hoc: i bambini di 2 anni appartenenti a famiglie svantaggiate possono beneficiare di alcune ore di frequenza gratuita (dalle 10 alle 15 ore a settimana).

*Il settore privato autofinanziato è predominante in alcuni paesi in cui prevale una filosofia di welfare statale più liberale. I costi di iscrizione e frequenza possono essere piuttosto alti.*

Tre paesi (Lettonia, Lituania e Romania) offrono un servizio ECEC gratuito a partire da meno di un anno di età. I genitori contribuiscono solo per i pasti. Anche in Bulgaria i costi coprono essenzialmente i pasti (circa 50 EUR SPA). Tuttavia, in questi paesi, non vi è garanzia di un posto (ad eccezione della Romania a partire dai 5 anni) e molti bambini non riescono tutt'ora ad accedere alle strutture ECEC. Inoltre, il congedo di maternità è piuttosto lungo (fino ai 2 anni di età), pertanto le madri generalmente si occupano dei loro figli da sole. Questa situazione si riflette chiaramente nel basso tasso di partecipazione dei bambini al di sotto dei 3 anni (dal 2 al 15 %).

4 SPA (Standard di potere d'acquisto): unità di riferimento monetaria artificiale comune, utilizzata nell'UE per esprimere volumi di aggregati economici in una prospettiva di comparazione, eliminando le differenze di livello di prezzi tra paesi. Lo SPA è un'unità che permette di comprare lo stesso volume dato di beni e di servizi in ciascun paese. Per esempio, nei paesi dell'eurozona, 1 SPA varia tra 0,7 EUR in Slovacchia e 1,2 EUR in Finlandia.

La qualità dell'ECEC è un concetto complesso e molto dibattuto. Anche se questo testo non ha l'obiettivo di fornire una definizione dettagliata della qualità dell'ECEC, i seguenti criteri sono generalmente considerati come le caratteristiche fondamentali per servizi di buona qualità:

- un ambiente sicuro e stimolante;
- personale motivante e comprensivo;
- opportunità di interazione verbale e sociale intensiva;
- adeguate esperienze per promuovere lo sviluppo cognitivo, fisico, sociale ed emotivo dei bambini.

**Fondamentale per la qualità dell'ECEC è il personale qualificato.** Questo documento sottolinea alcuni degli aspetti chiave sui quali i decisori politici possono avere un'influenza diretta e che aiutano a creare le condizioni più adeguate per offrire un servizio ECEC di qualità.

## Come garantire che il personale abbia competenze adeguate?

Il personale ECEC ha un ruolo determinante nell'esperienza e nei risultati di apprendimento dei bambini (Bennett e Moss, 2011). La Comunicazione della Commissione del 2011 afferma che le competenze del personale sono essenziali per un servizio ECEC di qualità<sup>5</sup>. Tuttavia, c'è ancora la tendenza ad affidare le attività "educative" per i bambini più grandi a personale più qualificato e l'"accoglienza e la cura" per i più piccoli a personale meno qualificato.

Nella maggior parte dei paesi, diverse tipologie di personale hanno un contatto regolare con i bambini. Nel rapporto Eurydice questi sono stati raggruppati in tre macro categorie:

- Il servizio educativo offerto da personale più qualificato inizia generalmente quando i bambini hanno circa 3 anni.**
- personale educativo generalmente in possesso di un diploma di livello terziario (livello *bachelor*);
  - personale dedicato all'accoglienza e alla cura in possesso di una qualifica minima di livello secondario superiore o post-secondario non terziario; e
  - personale ausiliario che generalmente non è in possesso di qualifiche o ha una qualifica minima a livello secondario superiore.

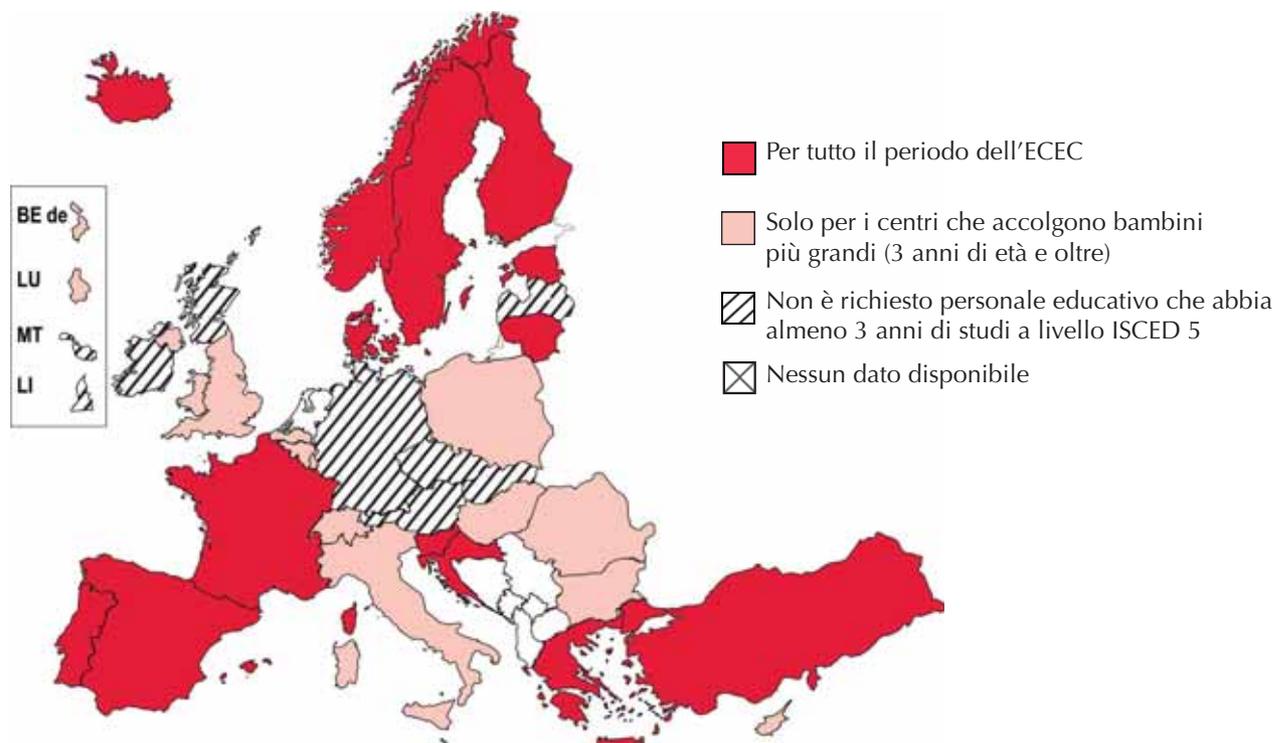
Tuttavia, non tutti i paesi europei prevedono personale educativo nelle strutture ECEC, specialmente nell'offerta di ECEC per i bambini sotto i 3 anni. Avere almeno un membro del personale con un diploma di minimo 3 anni di istruzione terziaria (livello *bachelor*) non è ancora richiesto in Repubblica ceca, Germania, Irlanda, Lettonia, Malta, Austria, Slovacchia, Regno Unito (Scozia) e Liechtenstein.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione europea (2011) - Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori [COM (2011) 66 finale].

I requisiti per il personale che lavora nel proprio domicilio tendono generalmente a essere meno restrittivi. L'approccio più comune è richiedere a questa tipologia di personale ECEC di frequentare un corso di formazione specifica. La durata di questi corsi è spesso abbastanza breve, ma può variare in maniera significativa – dalle 18 alle 300 ore. Solo la Danimarca e la Norvegia richiedono che questo personale sia in possesso almeno di un diploma di *bachelor* (tre anni), sia per lavorare in centri ECEC che per offrire questo servizio presso il proprio domicilio.

*Coloro che accolgono a domicilio i bambini devono generalmente seguire una corso di formazione specifica.*

Figura 7: *Requisiti per i diplomi dell'istruzione terziaria (almeno un diploma di primo ciclo - livello bachelor - ottenuto dopo tre anni di studi) per il personale dei centri ECEC, 2012/13*



Stabilire i requisiti minimi di qualifica per il personale che lavora con bambini è solo il punto di partenza per garantire personale qualificato. Grazie allo sviluppo professionale continuo, il personale può aggiornare le sue conoscenze e competenze durante il corso della carriera. In certi casi, anche partecipare a corsi di formazione consente ugualmente al personale di aggiornare le proprie qualifiche. Tuttavia, lo sviluppo professionale continuo è un obbligo professionale per il personale educativo e per quello di accoglienza e cura che lavora con bambini a di sotto dei 3 anni di età in solo la metà dei paesi europei. Per i bambini più grandi, è ovunque un obbligo professionale e/o necessario per una promozione eccetto in Danimarca, Irlanda, Cipro, Svezia e Norvegia.

*Lo sviluppo professionale continuo è uno strumento importante grazie al quale il personale può aggiornare le proprie conoscenze e competenze durante tutta la carriera.*

*Il rapporto personale/ numero di bambini e dimensione dei gruppi adeguata all'età dei bambini sono spesso considerati essenziali al fine non solo di ridurre il turnover del personale, ma anche di permettere interazioni significative con i bambini.*

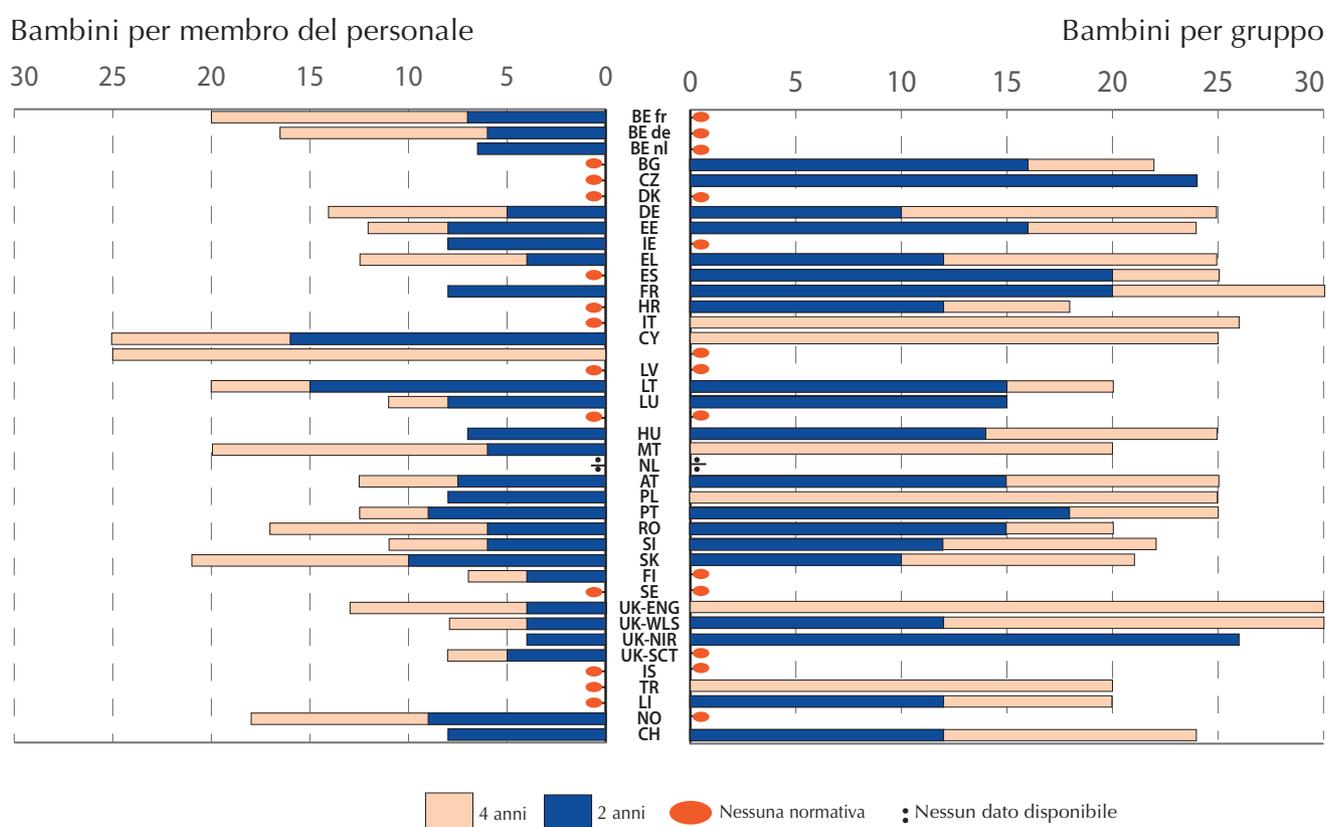
Gli altri membri del personale ECEC raramente hanno le stesse opportunità di formazione in servizio o di sviluppo professionale continuo degli insegnanti della scuola.

### Perché il carico di lavoro è un fattore importante?

Condizioni di lavoro facilitanti rappresentano un'altra serie di fattori importanti che contribuiscono alla qualità dell'ECEC. Il carico di lavoro, espresso in termini di numero di bambini per ciascun membro del personale, è particolarmente importante. Il rapporto personale/bambini e la dimensione del gruppo adeguata all'età dei bambini sono spesso considerati essenziali sia per ridurre il carico del personale che per consentire interazioni significative con i bambini. Per questo, la maggior parte dei paesi europei ha introdotto regolamentazioni a livello centrale riguardanti il numero massimo di bambini

consentito per ciascun membro del personale e/o per gruppo nei centri ECEC. Anche se, in pratica, il numero reale di bambini è probabilmente più basso dei massimi stabiliti, il livello fissato da questi regolamenti fornisce un'indicazione utile relativamente agli standard in vigore in Europa.

Figura 8: Numero massimo di bambini per membro del personale e per gruppo per l'età di 2 e 4 anni nei centri ECEC, 2012/13



*Il numero massimo di bambini permesso per adulto spesso raddoppia quando i bambini raggiungono i 3 anni di età.*

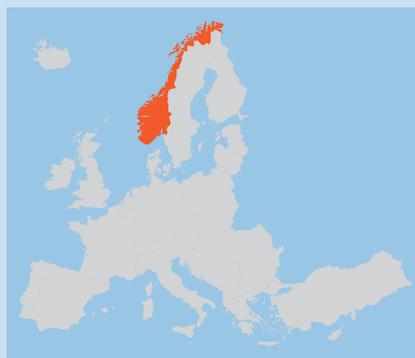
Il numero limite stabilito di bambini per adulto o per gruppo tiene generalmente conto dell'età dei bambini. Più i bambini diventano grandi e indipendenti, più il numero di bambini ammessi per ogni membro del personale aumenta. Al fine di fornire una panoramica, la figura 8 mostra i rapporti e le dimensioni dei gruppi per i bambini di 2 e 4 anni. La variazione tra i paesi europei è significativa. In Grecia, Finlandia e nella maggior parte del Regno Unito, ogni membro del personale non può occuparsi di più di quattro bam-

bini di 2 anni di età, mentre a Cipro e in Lituania il limite è fissato rispettivamente a 16 e 15. Le dimensioni del gruppo possono variare da 10 bambini in Germania e Slovacchia fino a 26 nell'Irlanda del Nord. Di solito un team è composto da diversi professionisti ECEC che lavorano insieme con un gruppo di bambini più piccoli.

Il numero massimo di bambini di 4 anni per membro del personale varia da 7 in Finlandia ai 25 di Cipro. La dimensione massima dei gruppi è di solito fissata intorno ai 20 bambini e può raggiungere 30 in alcuni paesi. Di solito, due membri del personale lavorano con un gruppo di 4 anni, ma solo un membro è richiesto a Cipro, in Lituania, a Malta e in Slovacchia.

#### *Studio di caso: garantire personale di qualità in Norvegia*

*In tutti i centri ECEC, e anche nell'ambito dell'offerta ECEC a domicilio, tutte le équipes devono avere almeno un membro del personale educativo in possesso come minimo di un diploma di primo livello (bachelor) ottenuto al termine di 3 anni di studio nell'ambito*



*dell'istruzione superiore. In totale, il 35,4% di tutti i membri del personale ECEC possiede una qualifica di questo livello. Questi membri del personale lavorano con assistenti, per i quali non è richiesto un livello minimo di qualifica. Ciò nonostante, il 12% degli assistenti ha un certificato professionale di livello secondario superiore nell'ambito della cura dell'infanzia e del lavoro con i giovani. La normativa sul rapporto personale/bambino stabilisce che nei centri ECEC, un insegnante d'asilo con un diploma di bachelor deve farsi carico di un numero che va da 7 a 9 bambini al di sotto dei 3 anni, o da 14 a 18 bambini più grandi. Se si comprendono gli assistenti, il rapporto medio personale ECEC per bambino è di 4 per 9. Per quanto riguarda il servizio ECEC a domicilio, un insegnante di asilo con un diploma di bachelor di solito spartisce il suo tempo tra più centri, dove il rapporto totale personale/bambini è fissato a 1:5. Lo sviluppo professionale continuo è opzionale. Tuttavia, una strategia recente in materia di competenza e di reclutamento in ambito ECEC enfatizza la necessità di uno sviluppo professionale continuo per tutto il personale e sottolinea l'importanza di migliorare lo status della professione. La Norvegia è uno dei paesi in cui gli uomini sono più rappresentati nell'ambito dell'ECEC: almeno il 10% degli assistenti e il 7% dello staff esperto. Le norme vigenti precisano che debba essere selezionato un uomo, a parità di qualifiche con una donna, per lavorare in un centro ECEC. Con il piano d'azione per l'uguaglianza 2014, la Norvegia intende garantire che almeno il 20% del personale ECEC sia di sesso maschile.*

## Come influenzare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento?

*L'efficacia del processo di insegnamento e apprendimento determina in gran parte la qualità del servizio ECEC.*

L'efficacia del processo di insegnamento e apprendimento determina in gran parte la qualità del servizio ECEC. Metodi di insegnamento appropriati, attività di apprendimento basate su obiettivi ben definiti, una buona comunicazione tra i bambini e il personale, una valutazione regolare dei progressi realizzati in vista di ottenere i risultati di apprendimento desiderati, insieme al coinvolgimento di figure come i genitori e la comunità locale: questi sono gli elementi che contribuiscono all'offerta di un servizio educativo, di accoglienza e di cura di qualità. A livello nazionale, i decisori politici cercano di influenzare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento pubblicando "documenti ufficiali" per l'ECEC, che includono linee guida su tutta una serie di argomenti.

### Definizione di linee guida educative

Le linee guida ufficiali vertono su tutta una serie di argomenti per aiutare gli erogatori di servizi ECEC a garantire un servizio di qualità. Le linee guida educative possono riguardare contenuti in ambito educativo, obiettivi e risultati, approcci pedagogici, attività di apprendimento e metodi di valutazione.

## In che forma si presentano le linee guida educative?

*I centri ECEC sono spesso liberi di sviluppare i propri curricula e di scegliere i propri metodi.*

In alcuni paesi, le linee guida educative sono integrate nel documento normativo come parte di un programma educativo, mentre in altri sono pubblicate come quadro di riferimento di competenze, piani di cura e di educazione, standard educativi, criteri per lo sviluppo di curriculum locali o linee guida pratiche per professionisti che lavorano nell'ambito dell'ECEC.

Le raccomandazioni sono generalmente piuttosto ampie e spesso le istituzioni ECEC sono libere di sviluppare i loro curricula e scegliere i loro metodi. In diversi paesi europei, documenti ufficiali centrali contengono principi ed obiettivi generali per l'ECEC e questi possono servire come base per la stesura di linee guida a livello regionale o locale. Infatti, nei sistemi federali con una grande autonomia regionale, come la Germania o la Spagna, le autorità educative dei *Länder* e delle Comunità autonome sono responsabili della definizione dei curricula più dettagliati per l'ECEC contenenti obiettivi, contenuti e metodi di valutazione, ecc. In altri paesi (per esempio Estonia, Danimarca, Lituania, Svezia e Finlandia), le linee guida e i principi stabiliti nel quadro di riferimento nazionale forniscono un punto di riferimento per la produzione di curricula locali a livello municipale o degli stessi centri ECEC.

## Quali paesi emanano linee guida educative?

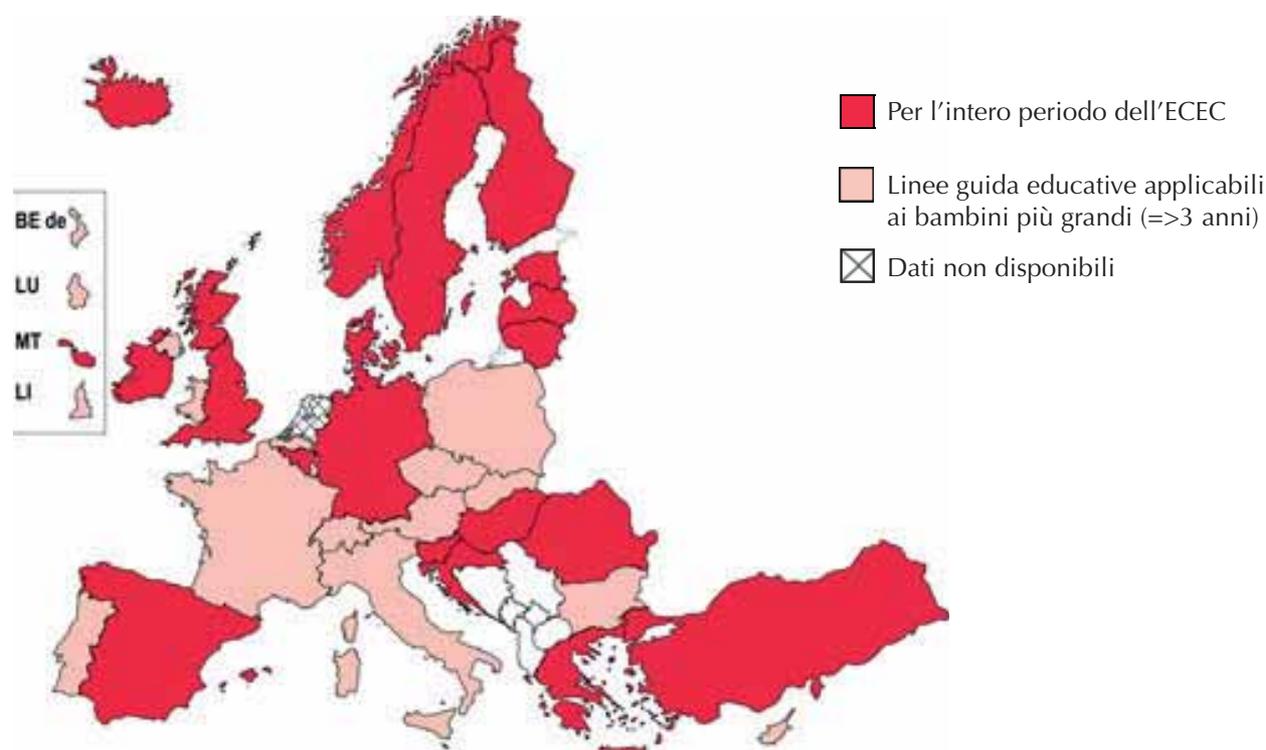
*Nella metà dei paesi europei non ci sono linee guida educative per i centri che accolgono i bambini più piccoli.*

Viene sempre più riconosciuto che un servizio di offerta ECEC rappresenti il fondamento dell'apprendimento permanente; di conseguenza, tutti i paesi europei emanano ormai linee guida educative ufficiali per migliorare l'offerta ECEC. Tuttavia, in circa la metà dei paesi europei queste linee guida sono limitate alle scuole per i bambini al di sopra dei 3 anni di età (vedi figura 9). Le linee guida per i bambini più piccoli pongono maggiormente l'accento sugli aspetti relativi alla cura e alla salute/sicurezza.

In alcuni sistemi di istruzione in cui i documenti ufficiali non si applicano ai bambini più piccoli, gli erogatori di servizi ECEC devono elaborare il proprio piano educativo e di cura per essere accreditati. Gli istituti sono tenuti a presentare, per esempio, le attività socio-pedagogiche proposte, l'educazione e la cura offerte ai bambini e informazioni sulla cooperazione con i genitori.

Nei paesi in cui il servizio ECEC a domicilio rappresenta una parte significativa del settore e laddove esistono linee guida educative, queste ultime si applicano generalmente sia al servizio a domicilio che al servizio in un centro educativo.

Figure 9: Offerta di linee guida educative in documenti ufficiali per i centri ECEC, 2012/2013



Fonte: Eurydice

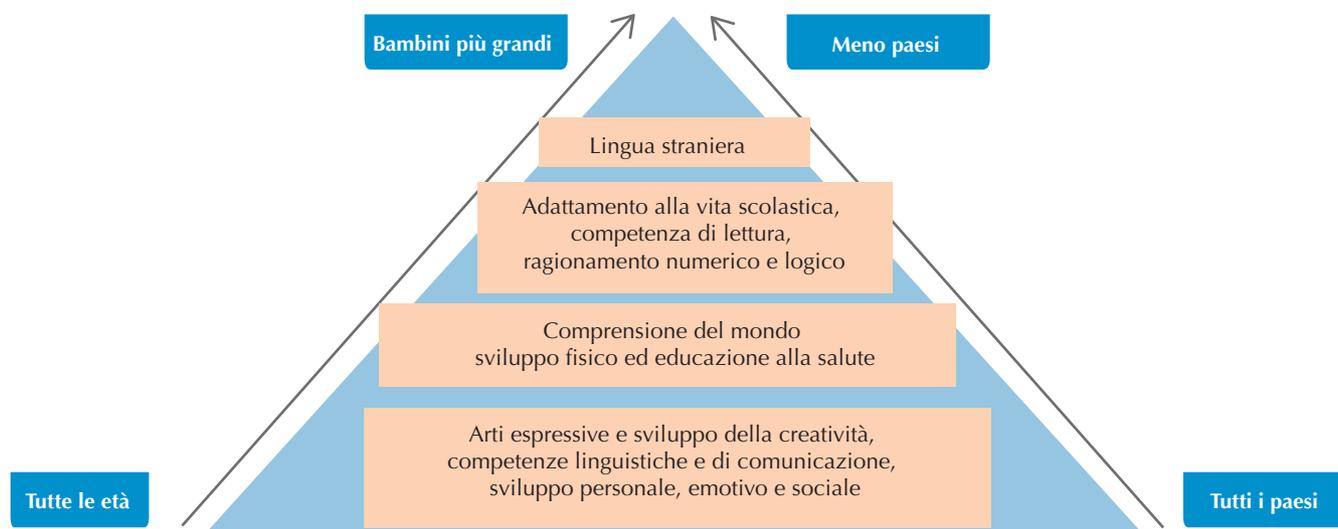
## Su cosa vertono le linee guida educative?

Tutti i paesi che hanno linee guida educative – sia solo per i bambini più grandi che per l'intera durata dell'ECEC – stabiliscono una lista di obiettivi di apprendimento che si riferiscono allo sviluppo personale, emotivo e sociale, alle competenze linguistiche e di comunicazione, nonché alle arti espressive e allo sviluppo della creatività. Lo sviluppo fisico e l'educazione alla salute, così come la comprensione del mondo, sono ugualmente inclusi un po' ovunque per entrambi i gruppi (vedi figura 10).

La competenza nella lettura e il ragionamento numerico e logico, così come l'adattamento alla vita scolastica riguardano più spesso i bambini più grandi. L'apprendimento precoce di una seconda lingua/lingua straniera è raccomandato nelle linee guida educative per i bambini più grandi in circa la metà dei paesi europei.

*La competenza nella lettura e il ragionamento logico e numerico, così come l'adattamento alla vita scolastica, sono più spesso citati per i bambini più grandi.*

Figura 10: Ambiti di apprendimento e di sviluppo coperti dalle linee guida educative dei paesi europei



*Gli approcci didattici raccomandati si riferiscono generalmente all'individuazione del giusto equilibrio tra le attività guidate dagli adulti e quelle scelte dai bambini stessi.*

La maggior parte dei paesi raccomandano il tipo di approccio pedagogico che le istituzioni ECEC dovrebbero adottare. Solitamente, questi approcci consistono nel trovare il giusto equilibrio tra le attività guidate dagli adulti e quelle scelte dai bambini stessi, così come tra le attività di gruppo e quelle individuali. Il principio del gioco libero è sottolineato in circa la metà dei paesi. I documenti ufficiali possono includere anche linee guida sui metodi di valutazione, il più comune dei quali è l'osservazione continua. Nel caso di bambini più grandi, le osservazioni spesso sono alla base del rapporto scritto di valutazione. Test e autovalutazione sono utilizzati raramente. Tuttavia, l'autovalutazione sta diventando sempre più importante nei paesi nordici.

*Caso di studio: Sìolta – Quadro di riferimento nazionale sulla Qualità per l'educazione della prima infanzia in Irlanda*



*Le linee guida educative sono espresse come standard sul Curriculum nel Quadro di riferimento nazionale sulla Qualità per l'educazione della prima infanzia – Sìolta. In questo quadro si afferma che 'incoraggiare lo sviluppo olistico e l'apprendimento di ogni bambino richiede l'attuazione di un curriculum o programma verificabile, ampio, documentato e flessibile'. I sei componenti del curriculum sono ulteriormente spiegati da una serie di indicatori di riflessione e osservazione destinati a sostenere gli operatori della prima infanzia nel prendere coscienza e consapevolezza critica delle loro pratiche. Il quadro è stato pubblicato nel 2006, dopo uno sviluppo di tre anni, che ha previsto la consultazione di oltre 50 organizzazioni che rappresentano operatori dell'infanzia, insegnanti, genitori, politici, ricercatori e altre parti interessate. Gli obiettivi di Sìolta sono definire, valutare e sostenere il miglioramento della qualità in tutti gli aspetti della pratica educativa in contesti ECEC per bambini di età compresa da 0 a 6 anni. Il quadro è rivolto a tutti gli erogatori di servizi ECEC: cura quotidiana a tempo pieno o parziale, baby-sitter a domicilio, servizi per sessioni nonché classi materne nelle scuole primarie. Il sito web ([www.siolta.ie](http://www.siolta.ie)) è stato progettato per sostenere gli operatori ECEC a rispettare il quadro come singoli professionisti, a lavorare con i colleghi in un centro e anche a promuovere la realizzazione di una rete con altri professionisti che lavorano con i bambini piccoli.*

## **Come viene offerto il sostegno supplementare all'apprendimento?**

La partecipazione all'ECEC da un'età molto precoce migliora la probabilità di successo scolastico dei bambini che provengono da ambienti svantaggiati e riduce il rischio di esclusione sociale. Tuttavia, al fine di raggiungere il loro pieno potenziale, questi bambini potrebbero avere bisogno anche di un sostegno supplementare. Pertanto, tutti i paesi europei, senza eccezione, hanno adottato misure di sostegno per i bambini con bisogni educativi e/o di sviluppo supplementari. Due sono i principali approcci per identificare questi bambini:

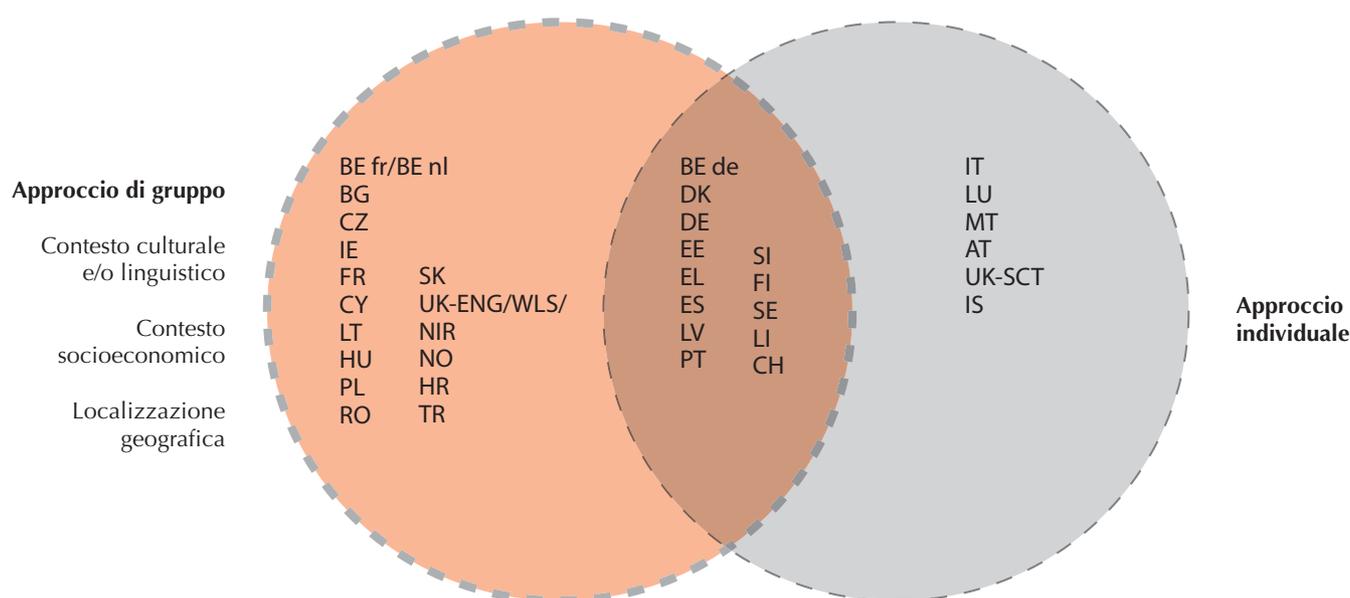
*I bambini che hanno bisogno di un aiuto supplementare vengono individuati in base a criteri di gruppo o individualmente.*

- possono essere selezionati dei **gruppi** specifici che soddisfano determinati criteri; oppure
- può essere adottato un **approccio individuale** per valutare e determinare le esigenze specifiche caso per caso.

**La maggioranza dei sistemi educativi utilizza criteri culturali e/o linguistici per identificare i gruppi più a rischio.**

Al fine di aiutare quei bambini che potrebbero avere difficoltà di apprendimento a causa dell'ambiente in cui sono cresciuti, la maggior parte dei sistemi educativi utilizza criteri culturali e/o linguistici per individuare i gruppi più a rischio. Anche i criteri socioeconomici e geografici sono considerati importanti in molti paesi europei. Un terzo dei paesi combina questo approccio per gruppi target con la valutazione dei bisogni individuali dei bambini. Il solo approccio individuale è raramente usato.

Figura 11: *Approcci per l'identificazione dei bambini con bisogni supplementari, 2012/13*



Tre sono gli approcci che hanno l'obiettivo di offrire sostegno supplementare ai bambini svantaggiati:

- misure specifiche a sostegno dei bambini per lo sviluppo, l'apprendimento e i traguardi finali, in particolare per quanto attiene lo sviluppo del linguaggio;
- l'offerta di personale aggiuntivo o specializzato;
- l'adozione di speciali disposizioni in materia di organizzazione e/o di finanziamento.

**Il supporto linguistico è la forma più comune di aiuto centralizzato per i bambini svantaggiati.**

Il supporto linguistico è la forma più comune di aiuto centralizzato per i bambini svantaggiati e di solito è rivolto ai bambini immigrati o appartenenti a minoranze etniche. La maggior parte dei paesi con molti bambini che sono cittadini stranieri o nati all'estero ha emesso raccomandazioni a livello centrale su programmi di sostegno linguistico. Tuttavia, il coinvolgimento di personale immigrato o proveniente da una minoranza nel sostenere i bambini con difficoltà linguistiche è piuttosto raro.

### Studio di caso: Slovenia

La Slovenia ha una lunga tradizione di centri ECEC bilingue nel contesto del diritto delle minoranze a essere educate nella propria lingua, ad apprendere la loro cultura e a sviluppare la loro identità nazionale. Così, nella zona in



cui vive la minoranza italiana, l'ECEC viene offerto seguendo uno di questi due modelli: la lingua di insegnamento è lo sloveno e i bambini imparano l'italiano come seconda lingua, o viceversa. Centri bilingue esistono anche nelle zone abitate dalla minoranza ungherese e l'educazione si svolge sia in sloveno che in ungherese. In totale, nel 2012/13, circa l'1% di tutti i bambini nell'ambito dell'ECEC ha frequentato centri dove la lingua d'insegnamento era l'italiano o centri bilingue sloveno-ungherese. Le autorità educative hanno pubblicato un complemento al curriculum per lavorare nei contesti bilingue. Questo documento mette in evidenza i principi, gli obiettivi ed esempi di attività specifiche a sostegno del personale coinvolto nell'educazione bilingue. Questi operatori non sono specificatamente formati per l'insegnamento in un contesto bilingue; tuttavia, viene richiesto loro di parlare italiano (nei contesti in cui l'italiano è la lingua di insegnamento) o di essere bilingue (sloveno-ungherese). I contesti bilingue hanno diritto a ricevere dei fondi aggiuntivi per finanziare lo sviluppo professionale continuo del personale che lavora in zone multietniche. Inoltre, questi centri possono beneficiare di vantaggi come la dimensione ridotta dei gruppi, personale aggiuntivo o un più alto livello di qualifica del personale. Fondi aggiuntivi per il reclutamento sono assegnati a istituzioni anche se il numero minimo di bambini richiesto non viene raggiunto.

## Come vengono monitorati e valutati i contesti ECEC?

Un aspetto fondamentale della gestione della qualità dei centri ECEC è la misura in cui gli standard e le norme vengono attuati dalle autorità responsabili. La stragrande maggioranza dei paesi usa due processi separati per assicurare che tutti i contesti ECEC rispettino gli standard richiesti. Le nuove strutture devono subire un processo di accreditamento, mentre le strutture esistenti sono oggetto di una valutazione periodica, che è quasi sempre effettuata da un'autorità esterna alla struttura (valutazione esterna).

**Quasi tutti i paesi europei hanno messo in pratica un sistema di accreditamento e di valutazione esterna dei centri ECEC.**

## Processi di monitoraggio e valutazione

L'accreditamento è il processo che valuta se i contesti che intendono offrire i servizi ECEC sono conformi alle normative vigenti, ossia ad un insieme di regole e standard minimi. La valutazione esterna è un processo di controllo della qualità effettuato da individui o équipe esterni all'istituto educativo/di cura, allo scopo di valutare e monitorare i contesti ECEC, di offrire un rapporto sulla qualità del servizio e di suggerire modi per migliorare le pratiche.

*In numerosi paesi, la valutazione dei centri che accolgono bambini più grandi è generalmente più completa rispetto a quella dei centri che accolgono bambini più piccoli.*

Quasi tutti i paesi europei hanno messo in atto un sistema di accreditamento e valutazione esterna dei centri ECEC. Inoltre, la maggioranza delle normative/raccomandazioni centrali/di livello superiore dei paesi precisano quali aspetti del servizio devono essere presi in considerazione quando si valutano i contesti ECEC.

Laddove gli aspetti del servizio da valutare sono definiti a livello centrale, questi comprendono il più delle volte il rispetto della normativa, particolarmente in materia di salute e sicurezza (sedi, impianti e attrezzature interne ed esterne), il rapporto bambini/personale, le qualifiche del personale. Tuttavia, ci sono ampie variazioni tra i paesi e tra i tipi di istituto rispetto agli altri aspetti che potrebbero essere interessati dalla valutazione. In particolare, in molti paesi la valutazione dei servizi per i bambini più grandi è di solito più approfondita rispetto a quella dei servizi destinati ai bambini più piccoli.

# GOVERNANCE

Il modo in cui il sistema ECEC è progettato e organizzato è in gran parte influenzato dalle autorità centrali/di livello superiore responsabili. Storicamente, l'infanzia era normalmente di competenza degli affari sociali e familiari e dipendeva dal ministero responsabile della salute, del benessere e della famiglia. Da quando poi il servizio prescolare si sta orientando sempre più verso l'offerta educativa, i ministeri dell'istruzione sono sempre più coinvolti nelle politiche sull'ECEC e assumono pertanto anche la responsabilità ufficiale per l'intero periodo dell'educazione e cura della prima infanzia. Alcuni studi di caso dimostrano che il coordinamento politico dell'intera fase dell'ECEC garantito da un solo ministero presenta vantaggi finanziari globali (Unesco, 2003).

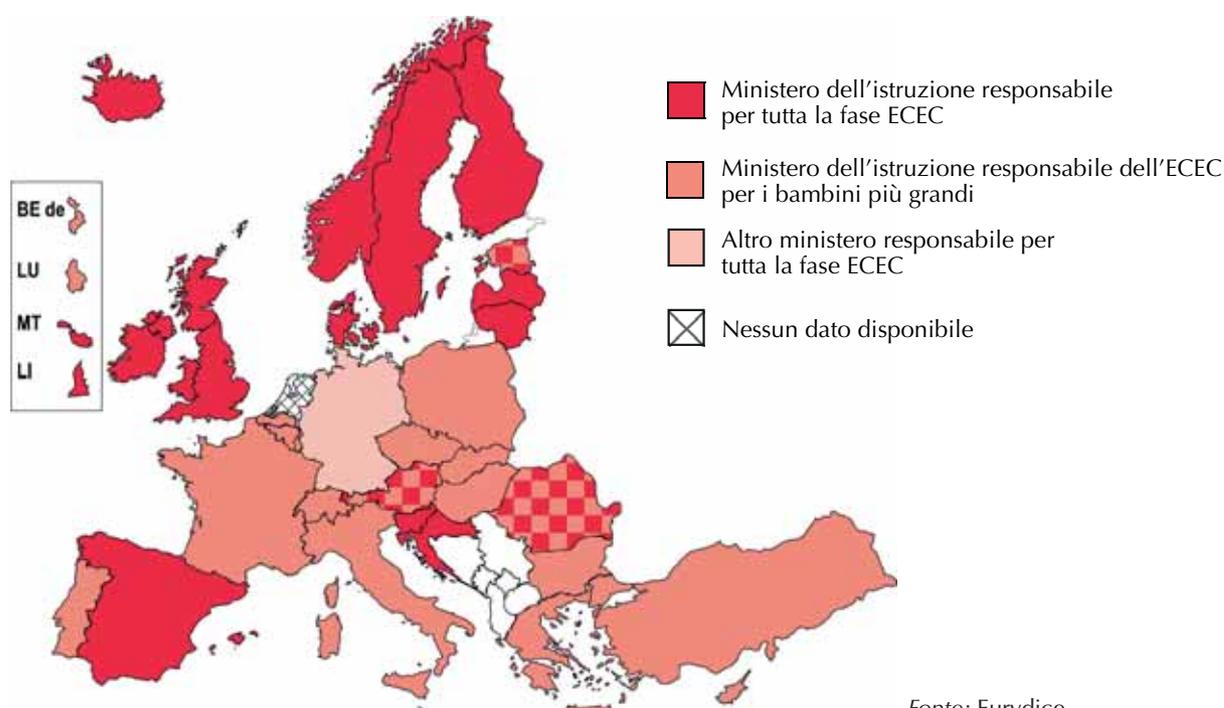
*In origine l'accoglienza e la cura dei bambini erano di competenza degli affari sociali e familiari.*

## Chi è responsabile per lo sviluppo e il coordinamento delle politiche?

Attualmente, gli ultimi due o tre anni dell'ECEC (prima che i bambini possano entrare nella scuola primaria) rientrano nella responsabilità dei ministeri dell'istruzione in tutti i paesi europei, ad eccezione della Germania, dove il ministero federale della famiglia, degli anziani, delle donne e della gioventù è responsabile per l'intera fase dell'ECEC.

*In quasi la metà dei paesi europei, il ministero dell'istruzione è responsabile per l'intera fase dell'ECEC.*

Figura 12: Politica ECEC sotto la responsabilità del ministero dell'istruzione, 2012/13



Fonte: Eurydice

Tuttavia, anche in Germania, a livello dei *Länder*, il ministero dell'istruzione è spesso responsabile delle questioni legate all'ECEC. In circa la metà dei paesi europei, il ministero dell'istruzione è responsabile per l'intera fase dell'ECEC. Nell'altra metà, il ministero dell'istruzione viene coinvolto solo nella fase successiva, cioè per l'istruzione preprimaria dei bambini più grandi (di solito dai 3 anni in su). Quando ci sono diversi tipi di servizi, le responsabilità possono essere condivise. Per esempio, in Estonia, il ministero dell'istruzione e della ricerca è responsabile della maggior parte del servizio ECEC per i bambini da un anno e mezzo di età fino a sette anni, ma i servizi di cura aggiuntivi per i più piccoli dipendono dalla responsabilità del ministero degli affari sociali (vd figura 12).

## Qual è la tendenza attuale nella struttura del servizio ECEC?

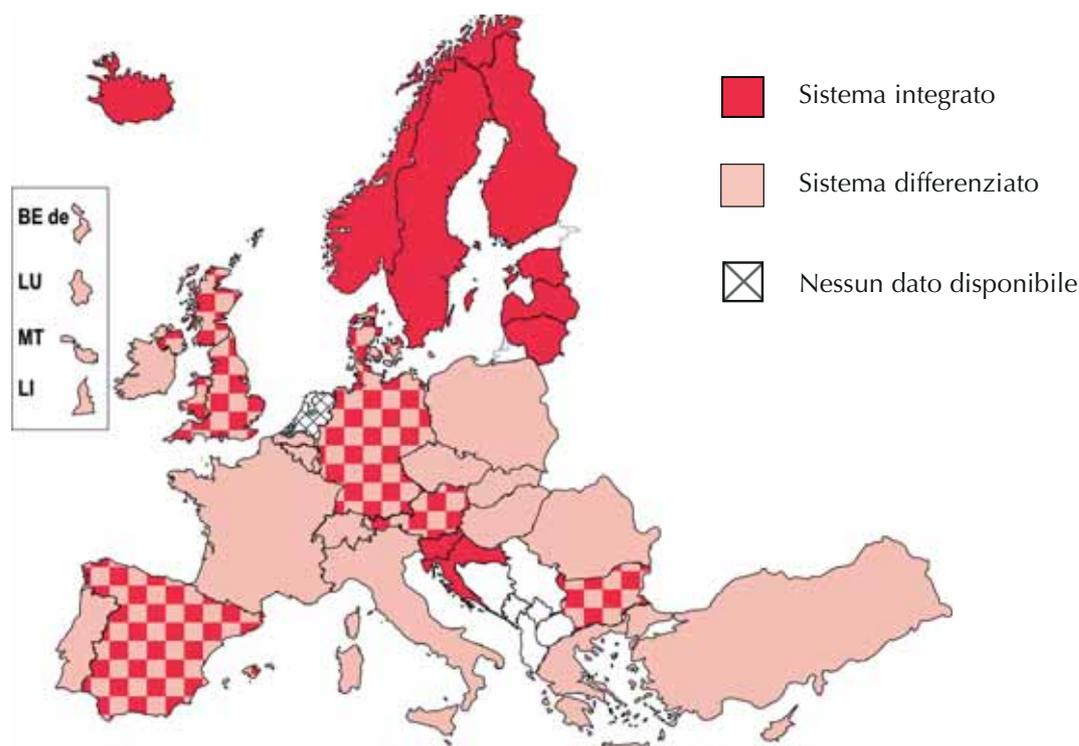
*Nel sistema integrato standard non ci sono trasferimenti o interruzioni tra le istituzioni fino all'entrata del bambino alla scuola primaria.*

Molte delle decisioni prese dai responsabili politici sugli aspetti relativi all'accesso, accessibilità e qualità dell'ECEC affrontati in questo testo si riflettono nel disegno complessivo dei sistemi ECEC. Possono essere distinte due principali forme di strutture ECEC in Europa. In alcuni paesi l'ECEC è costituito da un sistema integrato caratterizzato da un'unica fase, mentre in altri, il servizio ECEC è suddiviso in due fasi distinte. Nel sistema integrato standard, non sono previsti trasferimenti o interruzioni tra istituzioni fino a quando i bambini iniziano la scuola primaria. Nel sistema differenziato, i bambini più piccoli non frequentano gli stessi istituti dei bambini più grandi. Normalmente, il passaggio da un istituto all'altro avviene quando i bambini hanno intorno ai 3 anni, ma può avvenire anche a 2 anni e mezzo o più tardi, addirittura a 4 anni in alcuni paesi.

Come mostrato nella figura 13, la maggior parte dei paesi europei ha sistemi differenziati. Tuttavia, nella maggioranza dei paesi nordici, nei paesi baltici, in Croazia e in Slovenia i bambini frequentano un istituto integrato prima di iniziare la scuola dell'obbligo. Ci sono alcune eccezioni, con l'ultimo o gli ultimi due anni di istruzione preprimaria organizzati nelle scuole primarie o in istituti ECEC. Per esempio, in Svezia, l'ultimo anno di ECEC – l'anno preprimario per bambini di 6 anni – può essere frequentato solo nella scuola primaria.

Inoltre, molti paesi europei hanno sia sistemi integrati che differenziati. In Bulgaria, Danimarca, Germania, Spagna e Austria, i servizi ECEC possono essere offerti sia in istituti separati per i bambini più piccoli e i bambini più grandi, o in istituti integrati per entrambi i gruppi di età. Tuttavia, anche nei sistemi integrati, alcune distinzioni possono essere mantenute fra i due gruppi di età.

Figura 13: *Organizzazione dell'offerta di ECEC in centri, 2012/13*



Fonte: Eurydice

La transizione fisica è solo uno degli aspetti che distinguono i sistemi integrati da quelli differenziati. Normalmente, ci sono differenze a livello di ministero responsabile, di linee guida educative, di requisiti minimi per le qualifiche del personale, di limiti fissati per il rapporto adulto/bambini, di posti garantiti (vedi figura 14).

Nel sistema differenziato tradizionale, i bambini più piccoli frequentano centri orientati alla 'cura dei bambini', mentre i bambini più grandi entrano in una fase cosiddetta di 'educazione dell'infanzia'. Le responsabilità per la governance, la regolamentazione e il finanziamento dei sistemi ECEC sono suddivise tra diverse autorità. Il ministero responsabile della salute, del benessere o della famiglia è di solito responsabile del servizio offerto ai bambini più piccoli, mentre il ministero dell'istruzione è responsabile dell'offerta rivolta ai bambini più grandi. Di conseguenza, le linee guida educative si applicano solo all'offerta per i bambini più grandi. Nel sistema differenziato, i requisiti per le qualifiche del personale differiscono anche a seconda del tipo di servizio richiesto, e una qualifica di livello terziario è richiesta spesso solo in contesti che accolgono bambini più grandi. I rapporti adulto/bambini sono di solito molto più bassi per i bambini più piccoli e raddoppiano, o addirittura triplicano, quando si passa ai 'servizi di educazione dell'infanzia'. Inoltre, le condizioni di accesso possono variare notevolmente, con il diritto di solito riservato ai bambini più grandi e non a quelli più piccoli.

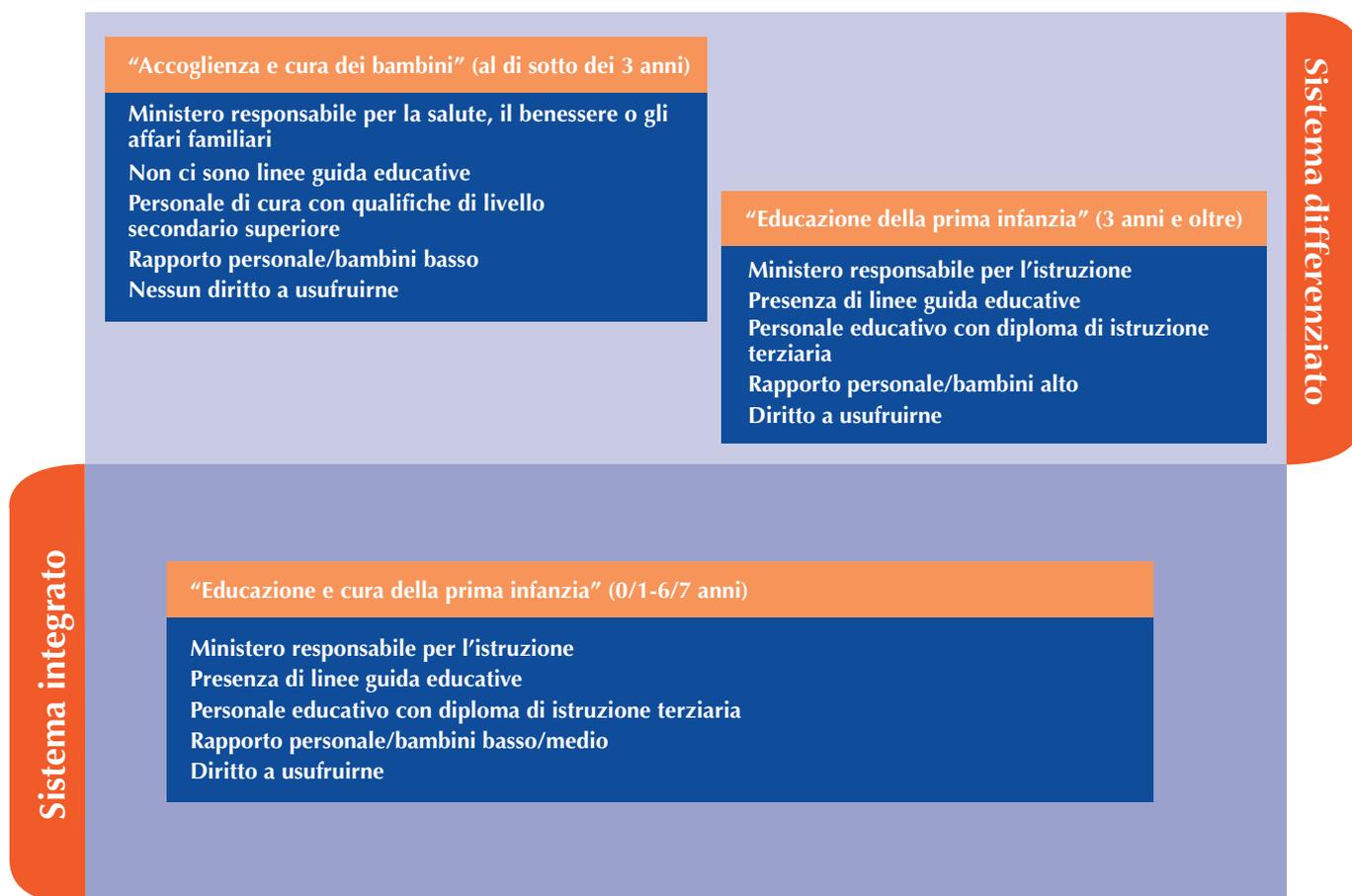
*Nel sistema differenziato tradizionale il ministero della salute, del benessere e degli affari familiari è generalmente responsabile del servizio destinato ai bambini più piccoli.*

*I sistemi integrati sono gestiti da una singola équipe direttiva che gestisce il servizio per i bambini di tutte le età e il livello di qualifica richiesto, per il personale che lavora con i bambini, è lo stesso dell'intera fascia di età.*

Al contrario, nei sistemi integrati, i servizi ECEC per tutti i bambini in età pre-scolare sono organizzati in una sola fase e vengono offerti in contesti che accolgono bambini dell'intera fascia di età. Il ministero dell'istruzione è responsabile della governance, della regolamentazione e del finanziamento dei servizi ECEC. Il servizio è considerato un servizio 'di educazione e cura della prima infanzia' e le linee guida educative coprono l'intera fase dell'ECEC. I sistemi integrati sono gestiti da una singola équipe che garantisce l'offerta ai bambini di tutte le età ed è richiesto lo stesso livello di qualifica (solitamente livello terziario) per il personale che lavora con bambini dell'intera fascia di età. Il rapporto personale/bambini tende ad essere più basso per tutta la fase dell'ECEC rispetto al servizio di 'educazione dell'infanzia' previsto dai sistemi differenziati. Inoltre, nei sistemi integrati, il diritto all'ECEC o la gratuità dell'ECEC sono spesso previsti fin da un'età molto precoce.

I sistemi differenziati che mostrano tutte le caratteristiche summenzionate sono presenti in Belgio (Comunità tedesca e fiamminga), Repubblica ceca, Italia, Cipro, Lussemburgo, Polonia e Slovacchia. Altri paesi che hanno, come mostra la figura 14, sistemi differenziati possono avere una o più caratteristiche che sono ugualmente proprie dei sistemi integrati.

Figura 14: *Caratteristiche dei sistemi differenziati e integrati*



## Verso una maggiore integrazione

In realtà, le divisioni tra i due tipi di sistemi stanno via via diminuendo, dal momento che molti dei paesi con sistemi differenziati cominciano ad applicare alcune delle politiche previste inizialmente nei contesti che accolgono bambini più grandi, anche nei contesti previsti per i più piccoli. Il primo passo è di solito l'introduzione di linee guida educative per i bambini più piccoli. Queste possono essere stabilite sia nello stesso documento ufficiale che si applica a tutte le fasce di età (come in Irlanda), e/o in documenti separati per i bambini più piccoli e più grandi [in Belgio (Comunità francese), Grecia, Spagna, Malta, Ungheria, Romania e Turchia]. Spesso le linee guida educative sono stabilite in collaborazione con i ministeri dell'istruzione. In alcuni sistemi differenziati, tuttavia, i ministeri dell'istruzione hanno la responsabilità principale dell'offerta dei servizi sia per i bambini più piccoli che per i più grandi. Per esempio, in tutto il Regno Unito i dipartimenti responsabili dell'istruzione fissano gli standard per l'apprendimento, lo sviluppo e la cura dei bambini dalla nascita fino all'età dell'istruzione primaria obbligatoria in tutti i tipi di contesti ECEC.

Alcuni sistemi differenziati richiedono che almeno un membro del team che lavora sia con bambini piccoli che con bambini grandi debba avere una qualifica di livello superiore. In Grecia, Francia, Portogallo e Turchia, il personale educativo che opera in contesti destinati ai bambini più piccoli è tenuto ad avere almeno un diploma di livello terziario.

Certi paesi hanno istituti ECEC integrati o hanno eliminato lo spostamento fisico dei bambini da un contesto all'altro. Per esempio, in Austria, accanto ai *Kinderkrippen* per bambini fino ai 3 anni e ai *Kindergartens* per bambini dai 3 anni in su, sempre più bambini frequentano contesti con gruppi di età mista (da 1 a 6 anni). Questi gruppi esistono principalmente nei *Kindergartens*.

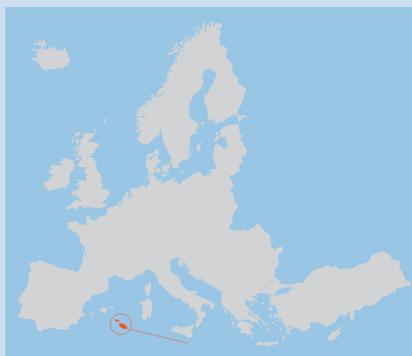
Questi esempi dimostrano che attraverso l'integrazione di certi aspetti della "educazione dell'infanzia" in contesti orientati "all'accoglienza e alla cura dei bambini", i sistemi ECEC europei si stanno muovendo sempre più verso un approccio di "educazione e cura della prima infanzia". Inoltre, per il fatto che molti paesi stanno progressivamente ampliando la garanzia ad avere un posto a gruppi di età inferiore, l'ECEC sta diventando sempre più parte integrante dei sistemi di istruzione in Europa.

*Le divisioni tra i due tipi di sistemi stanno via via diminuendo, dal momento che molti paesi con sistemi differenziati cominciano ad applicare alcune delle politiche previste per i contesti che accolgono bambini più grandi anche nei contesti previsti per i più piccoli.*

*Integrando certi aspetti della "educazione dell'infanzia" in contesti orientati "all'accoglienza e alla cura dei bambini", i sistemi ECEC europei si stanno muovendo sempre più verso un approccio di "educazione e cura della prima infanzia".*

### *Studio di caso: Malta – Verso una maggiore integrazione*

*A Malta, i bambini più piccoli e quelli più grandi frequentano istituti separati. Linee guida educative (chiamate “Buone pratiche per il programma delle attività”) per i “centri di assistenza per l’infanzia e la famiglia” che accolgono i bambini più piccoli (di età compresa tra 3 mesi e 3 anni) sono in vigore dal 2006. Per gli asili d’infanzia per bambini più grandi (da 2 anni e 9 mesi fino a 4 anni e 9 mesi), le linee guida educative sono incluse nel quadro di riferimento del curriculum nazionale. Nel 2009, la responsabilità per i “centri di assistenza per l’infanzia e la famiglia” è stata trasferita al ministero dell’istruzione e del lavoro. Dal 1975 tutti i bambini di 4 anni hanno il diritto a un posto gratuito in una struttura ECEC pubblica o religiosa; dal 1988 questo servizio è stato esteso anche ai bambini di 3 anni. La frequenza è pressoché universale, con il 98% dei bambini di 3 anni e il 100% dei bambini di 4 anni accolti in centri per l’infanzia nel 2012/13. Al contrario, fino a poco tempo fa, i servizi per l’accoglienza e la cura dell’infanzia a Malta erano poco frequentati con solo l’11% dei bambini di 1 anno e il 26% dei bambini di 2 anni accolti in centri di assistenza per l’infanzia e la famiglia nel 2011. Problemi di accessibilità, credenze culturali sull’educazione dei bambini e mancanza di servizi qualificati sono stati identificati come le principali sfide. Per risolvere i problemi di accessibilità ai servizi e facilitare l’occupazione femminile, dall’aprile 2014, il governo di Malta ha esteso il diritto all’ECEC gratuito ai centri di assistenza per l’infanzia e la famiglia pubblici e privati. A questo scopo sono stati destinati 5, 1 milioni di EUR SPA (3,8 milioni di €). Tuttavia, attualmente, il programma per l’accoglienza e la cura gratuita dei bambini è disponibile solo nei casi in i cui genitori lavorano e/o studiano. L’estensione di questo programma a tutti i bambini è al momento oggetto di dibattito.*



## Dove trovare ulteriori informazioni

I paesi europei presentano soluzioni molto diverse e varie per garantire l'educazione e la cura dei bambini al di sotto dell'età della scuola dell'obbligo. Questo documento ha riassunto le principali sfide che si trovano ad affrontare i paesi membri per migliorare l'accesso e la qualità dell'ECEC.

Per maggiori dettagli su queste e altre questioni importanti, nonché per informazioni dettagliate sui singoli paesi, si consiglia di consultare lo studio comparativo: **Key Data on Early Childhood on Education and Care in Europe – 2014 Edition** (di prossima traduzione in italiano): [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/166EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf)

## Bibliografia

- BASIL (Barnehave Statistikk Innrapporterings Løsning). *Statistics Norway, 2012/13*.
- Bennett, J. and Moss, P., 2011. *Working for inclusion: how early childhood education and care and its workforce can help Europe's youngest citizens*. [pdf] Disponibile su: <http://www.childrenscotland.org.uk/>
- BLD (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet [Ministry of Children, Equality and Social Inclusion (NO)], 2011. *Likestilling 2014: Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene*. [pdf] Disponibile su: [http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Likestilling/likestilling\\_2014.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Likestilling/likestilling_2014.pdf)
- DSWS (Department for Social Welfare Standards (MT)), 2011. [Online] Disponibile su: <https://mfss.gov.mt/en/DSWS/Pages/default.aspx>
- EACEA/Eurydice, 2009. *Early childhood education and care in Europe*. Tackling Social and Cultural inequalities in Europe. Brussels: EACEA/Eurydice.
- European Commission, 2014. *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission*. [pdf] Disponibile su: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf)
- Kunnskapsdepartementet [Ministry of Education and Research (NO)], 2013. *Kompetanse for framtidens barnehave. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020*. [pdf] Disponibile su: [http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Kompetanse\\_for\\_fremtidens\\_barnehave\\_2013.pdf#search=GLØD&regj\\_oss=1](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Kompetanse_for_fremtidens_barnehave_2013.pdf#search=GLØD&regj_oss=1)
- MEDE [Ministry for Education and Employment (MT)], 2012/13. STS Database [Student, Teacher and School Database] (for State Schools) & Quality Assurance Department Database (for non-State schools).
- SOU (Statens Offentliga Utredningar), 2013. SOU 2013:41. *Förskolegaranti*. [pdf] Disponibile su: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/93/38/686e0675.pdf>
- Sveriges Riksdag [The Swedish Parliament], 2010. *Skollag 2010:800* (Education Act, only available in Swedish). [Online] Disponibile su: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-2010800\\_sfs-2010-800/?bet=2010:800#K8](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-2010800_sfs-2010-800/?bet=2010:800#K8)
- THL [National Institute for Health and Welfare (FI)], 2011. *Lasten päivähoido 2010 – Kuntakyselyn osaraportti. Barnomsorgen 2010 – Delrapport om kommunenkäten*. Tilastoraportti – Statistikrapport – Statistical Report. [pdf] Disponibile su: [http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr37\\_11.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr37_11.pdf)

Questa sintesi riassume i principali contenuti del *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe* edizione 2014, un rapporto pubblicato da Eurydice congiuntamente con Eurostat nel giugno 2014 e sviluppato in collaborazione con il gruppo di lavoro tematico sull'educazione e cura della prima infanzia sotto l'egida della Commissione europea. Il rapporto di Eurydice e il rapporto del gruppo di lavoro tematico pubblicato nell'ottobre 2014 e intitolato *Proposal for key principles of a quality framework for early childhood education and care* sono stati redatti in stretta sinergia. Per le aree comuni trattate i due rapporti sono complementari e offrono al lettore una comprensione globale di questa area politica specifica.

### **Autori dell'EACEA: (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency)**

Motiejunaite Akvile (coordinatore)

Delhaxhe Arlette

Balcon Marie-Pascale

Borodankova Olga

### **Fonte**

Il presente bollettino è la traduzione italiana del seguente rapporto:

Commissione europea/EACEA/Eurydice, 2014. "Eurydice Policy Brief" – Early Childhood Education and Care 2014.

Luxembourg: Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione europea.

*Per il contributo alla traduzione del testo si ringrazia Katia del Maso.*



BOLLETTINO DI  
**INFORMAZIONE**  
I N T E R N A Z I O N A L E

**Coordinamento editoriale:**

Simona Baggiani - Unità italiana di Eurydice

**Progetto grafico:**

Comunicazione Indire

**Stampa:**

Tipografia Bianchi Figline e Incisa V.no (FI)

Eurydice



Erasmus+

Indire

Istituto Nazionale di Documentazione,  
Innovazione e Ricerca Educativa