



Bruxelles, 22.5.2018  
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Proposta di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**relativa a sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità**

{SWD(2018) 173 final}

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

#### • **Motivi e obiettivi della proposta**

I primi anni della vita di una persona<sup>1</sup> sono i più formativi per quanto riguarda lo sviluppo delle competenze di base e l'apprendimento di attitudini che influenzano enormemente le successive prospettive d'istruzione e d'impiego e in generale i successi e le soddisfazioni dell'esistenza.

Il pilastro europeo dei diritti sociali<sup>2</sup> stabilisce che i bambini hanno diritto a educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità. Esso prosegue affermando che i bambini provenienti da contesti svantaggiati hanno diritto a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità.

Nella sua comunicazione "Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura"<sup>3</sup>, la Commissione descrive l'idea di uno spazio europeo dell'istruzione nel quale le forme di istruzione, formazione e ricerca inclusive e di alta qualità non siano limitate da confini e i cittadini possano approfittare della ricca offerta formativa in seno all'Unione. L'educazione e la cura della prima infanzia di alta qualità<sup>4</sup> fanno parte di tale prospettiva poiché gettano le basi per un successivo apprendimento<sup>5</sup> e per la maturazione dell'identità e del senso di cittadinanza.

I servizi di alta qualità svolgono un ruolo decisivo nel migliorare il rendimento scolastico e lo sviluppo di competenze sociali. La ricerca indica che la partecipazione a forme di educazione e cura di alta qualità durante la prima infanzia si traduce nel conseguimento di competenze di base più elevate e rappresenta un'efficace prevenzione dell'abbandono scolastico<sup>6</sup>. Anche PISA, il programma dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti, dimostra che gli allievi quindicenni che hanno ricevuto un'istruzione prescolare per più di un anno conseguono un punteggio migliore in matematica. Gli allievi che non hanno ricevuto un'istruzione prescolare hanno invece il triplo di probabilità di produrre risultati insufficienti rispetto a quelli che l'hanno ricevuta per più di un anno<sup>7</sup>.

L'educazione e la cura della prima infanzia inclusive contribuiscono in misura significativa a contrastare le disuguaglianze e l'esclusione sociale. Senza un'educazione della prima infanzia di alta qualità, si crea precocemente un divario di competenze e di sviluppo tra bambini

---

<sup>1</sup> L'espressione "primi anni" nel contesto della presente raccomandazione si riferisce ai primi sei anni di vita.

<sup>2</sup> Consiglio dell'Unione europea (2017), proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/it/pdf>

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione (2017), Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura - Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017, [COM\(2017\) 673 final](#).

<sup>4</sup> Per educazione e cura nella prima infanzia s'intende qualsiasi sistema regolamentato che offre educazione e cura all'infanzia dalla nascita all'età della scuola primaria dell'obbligo, indipendentemente dalla struttura, dal finanziamento, dagli orari di apertura o dal contenuto dei programmi, e comprende anche la custodia dei bambini presso famiglie e centri diurni, i servizi a finanziamento pubblico e privato e il servizio prescolare.

<sup>5</sup> Stringher, C. (2016), Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework. Italian Journal of Sociology of Education, 1/2016.

<sup>6</sup> Commissione europea (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

<sup>7</sup> OCSE (2016), Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed <https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>.

provenienti da contesti socioeconomici differenti<sup>8</sup>, il che rafforza il circolo vizioso di trasmissione intergenerazionale dello svantaggio sociale. Le esperienze di educazione e cura nella prima infanzia rappresentano un'opportunità di prevenire e attenuare le disuguaglianze che colpiscono i bambini provenienti da comunità Rom e da un contesto migratorio. I risultati delle ricerche mostrano che tra i bambini provenienti da un contesto migratorio comparabile, quelli che hanno ricevuto educazione e cura nella prima infanzia nel paese ospitante sviluppano capacità di lettura migliori<sup>9</sup>. Inoltre, servizi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità hanno ripercussioni positive sulla partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e comportano chiari benefici in termini di maggiore parità di genere.

La presente proposta di raccomandazione del Consiglio mira a sostenere gli Stati membri nei loro sforzi per migliorare l'accesso e la qualità dei sistemi di educazione e cura della prima infanzia, riconoscendo nel contempo che la responsabilità primaria in questo settore spetta agli Stati membri. La raccomandazione cerca di stabilire una concezione comune europea in merito a cosa significhi qualità nell'educazione e nella cura della prima infanzia, presentando esempi di strumenti e strategie per sostenere gli Stati membri nella loro ambizione di garantire sistemi e servizi inclusivi di alta qualità. Un recente riesame delle politiche<sup>10</sup> indica che i paesi con un approccio strategico alla qualità compiono progressi maggiori rispetto ad altri nello sviluppo e nel miglioramento dei loro servizi di educazione e cura della prima infanzia. Tuttavia, solo pochi Stati membri dispongono di un quadro di qualità o di un documento strategico equivalente per disciplinare la prestazione dei servizi. Per questo motivo la presente proposta espone elementi chiave di un quadro di qualità per l'educazione e la cura della prima infanzia che possono ispirare gli Stati membri nelle loro riflessioni strategiche su tali servizi.

Nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea, né la qualità né il numero delle strutture soddisfano le aspettative. Attualmente nell'UE vi sono più di 32 milioni di bambini che non hanno ancora raggiunto l'età dell'obbligo scolastico, ma solo 15 milioni circa frequentano strutture di educazione e cura della prima infanzia<sup>11</sup>. Sempre restando ai genitori la scelta se avvalersi o meno dei servizi, la domanda di posti bambino in tutta Europa è superiore all'offerta.

Secondo il parametro di riferimento europeo definito nell'ambito del quadro strategico per la cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione<sup>12</sup>, almeno il 95% dei bambini tra i quattro anni e l'età prevista per l'inizio dell'istruzione primaria obbligatoria dovrebbe partecipare all'educazione della prima infanzia. Tale parametro di riferimento è stato quasi soddisfatto<sup>13</sup>. Secondo l'obiettivo concordato in occasione del Consiglio europeo tenutosi a

---

<sup>8</sup> La ricerca più recente dimostra la presenza di questa situazione a soli 12 mesi di età: Hurt H. e Betancourt M. (2017), Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage, *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*: Volume 38 - Edizione 7 - pagg. 493–500.

<sup>9</sup> OCSE e Unione europea (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015, Settling In*, <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>.

<sup>10</sup> Lazzari A. et al. (2017), *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States*, NESET II report, <http://nesetweb.eu/en/library/the-current-state-of-national-ecec-quality-frameworks-or-equivalent-strategic-policy-documents-governing-ecec-quality-in-eu-member-states/>.

<sup>11</sup> European Political Strategy Center (2017), *10 Trends Transforming the Education as We Know It*. [https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_en).

<sup>12</sup> Commissione europea/ EUROSTAT, *Your key data to European statistics- European benchmarks*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>.

<sup>13</sup> In base all' *Education and Training Monitor* del 2017, il 94,8% dei bambini fra i quattro anni e l'età prevista per l'inizio dell'istruzione primaria partecipa ad attività di istruzione, [http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf)

Barcellona nel 2002 (nell'ottica di migliorare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro) il 33% dei bambini sotto i tre anni e il 90% dei bambini fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico dovrebbero avere accesso ai servizi. Una valutazione di tali obiettivi è stata presentata parallelamente alla presente proposta<sup>14</sup>.

La qualità dell'offerta è spesso insufficiente e varia enormemente sia all'interno dei paesi che tra di essi, tra contesti pubblici e privati, tra aree urbane e rurali o remote, come pure tra fasce d'età (0-3 e 3-6)<sup>15</sup>.

Le conseguenze della mancanza di posti bambino disponibili e a costi sostenibili e della scarsa qualità dei servizi assumono dimensioni di ampia portata<sup>16</sup>. La disponibilità e/o accessibilità economica limitata di servizi di alta qualità costituisce un problema particolare per i bambini che fin dall'inizio della loro vita sono svantaggiati a causa di una serie di fattori quali la povertà, la disabilità, la discriminazione, l'origine Rom o l'appartenenza a contesti migratori. Nell'Europa di oggi, i bambini che crescono in condizioni di povertà o di esclusione sociale hanno probabilità anche minori dei loro simili più fortunati di avere successo negli studi, di godere di buona salute e di realizzare pienamente il loro potenziale da adulti<sup>17</sup>.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Il bisogno di migliorare l'accesso e la qualità dei servizi di educazione e cura della prima infanzia è stato anche sottolineato con forza nella comunicazione della Commissione su sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento<sup>18</sup> e nelle pertinenti conclusioni del Consiglio relative allo sviluppo della scuola e all'eccellenza nell'insegnamento<sup>19</sup>.

La raccomandazione della Commissione "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"<sup>20</sup> ha sottolineato l'importanza di creare servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia inclusivi e di qualità e di vigilare affinché siano a costi sostenibili e adeguati alle esigenze delle famiglie, tenendo in particolare conto le esigenze dei bambini svantaggiati.

---

<sup>14</sup> Report from the Commission on the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe (the "Barcelona objectives"), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>15</sup> Lazzari, A.; Vandebroek, M. (2013), Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families [https://www.researchgate.net/publication/236347188\\_Accessibility\\_of\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_and\\_Care\\_ECEC\\_for\\_children\\_from\\_ethnic\\_minority\\_and\\_low-income\\_families](https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low-income_families); Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2017) Taking stock of the 2013 Recommendation on Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, COM (2017) 258.

<sup>16</sup> Vandebroek M. et al. (2018), Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, relazione dell'EENEE, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>; cfr. anche Commissione europea (2016) Employment and Social Developments in Europe 2015.

<sup>17</sup> Raccomandazione della Commissione (2013), Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale (2013/112/UE) GU L 59, 2.3.2013.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione "Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto" [ COM(2017)248+.

<sup>19</sup> Conclusioni del Consiglio relative allo sviluppo della scuola e all'eccellenza nell'insegnamento, [2017/C 421/03](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:2017/C421/03).

<sup>20</sup> Raccomandazione 2013/112/UE della Commissione, del 20 febbraio 2013, Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale (2013/112/UE) GU L 59, 2.3.2013.

A gennaio 2018 la Commissione ha adottato una proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente<sup>21</sup> che fa riferimento all'educazione e alla cura della prima infanzia e all'importanza di sostenere lo sviluppo delle competenze nell'educazione dei primi anni, ponendo l'accento sulle competenze sociali ed emotive.

La Commissione ha inoltre adottato una proposta di raccomandazione del Consiglio sulla promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento<sup>22</sup>. Tale proposta sottolinea l'importanza di offrire un'istruzione inclusiva a tutti i discenti dalla prima infanzia in poi.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La proposta è strettamente correlata con il pilastro europeo dei diritti sociali<sup>23</sup> che al principio 11 stabilisce il diritto dei bambini all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità.

La disponibilità, l'accessibilità e la sostenibilità dei costi delle strutture per la cura dell'infanzia di alta qualità sono anche fattori chiave che consentono ai genitori di partecipare al mercato del lavoro. Una relazione sugli obiettivi concordati dal Consiglio europeo tenutosi a Barcellona nel 2002, pubblicata dalla Commissione europea, valuta i progressi compiuti negli Stati membri<sup>24</sup>.

La comunicazione sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare<sup>25</sup> ha riconosciuto l'esigenza di fornire servizi di assistenza formale di buona qualità in tutta Europa al fine di rimuovere gli ostacoli all'occupazione, soprattutto per le donne. Ciò può contribuire ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la parità tra donne e uomini in termini di indipendenza economica, una priorità questa enunciata nell'impegno strategico a favore della parità di genere 2016-2019 della Commissione<sup>26</sup>. L'iniziativa contribuisce quindi agli obiettivi enunciati dal trattato<sup>27</sup> di parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e di promozione di un livello occupazionale elevato nell'Unione.

Il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom<sup>28</sup> e la raccomandazione del Consiglio del 2013 su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri<sup>29</sup>

---

<sup>21</sup> Commissione europea (2018), Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, [COM\(2018\)24](#).

<sup>22</sup> Commissione europea (2018), proposta di raccomandazione del Consiglio sulla promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento. [COM \(2018\)23 final](#).

<sup>23</sup> Consiglio dell'Unione europea (2017), proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/it/pdf>

<sup>24</sup> Report from the Commission on the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe (the "Barcelona objectives"), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione (2017), Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano, [COM\(2017\) 252 final](#).

<sup>26</sup> Commissione europea (2015), impegno strategico a favore della parità di genere 2016-2019, [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en)

<sup>27</sup> Articolo 153 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom" [\[COM\(2011\)173\]](#).

<sup>29</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 9 dicembre 2013, su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf).

hanno invitato gli Stati membri ad ampliare l'accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia e a migliorarne la qualità, anche offrendo un sostegno mirato ai bambini rom.

Il piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi<sup>30</sup> e la comunicazione sulla protezione dei bambini migranti<sup>31</sup> riconoscono che l'istruzione e la cura della prima infanzia è fondamentale per l'integrazione delle famiglie e dei bambini provenienti da paesi terzi. L'iniziativa contribuisce a rimuovere le barriere alla partecipazione dei minori cittadini di paesi terzi all'istruzione della prima infanzia, garantendo che tutti i bambini abbiano la possibilità di valorizzare pienamente le loro potenzialità e sostenendo l'integrazione dei bambini migranti.

Il processo del semestre europeo ha posto l'accento sulla questione dell'educazione e della cura della prima infanzia e alcuni Stati membri hanno ricevuto raccomandazioni nazionali specifiche sulla cura dell'infanzia e sull'istruzione inclusiva. Gli orientamenti per l'occupazione sottolineano l'importanza dell'accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità. L'analisi annuale della crescita 2018 fa riferimento a tale importanza dai punti di vista delle strategie per le pari opportunità, dell'inclusione sociale e dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata. La relazione comune sull'occupazione 2018 fa riferimento anche ai progressi compiuti dagli Stati membri in tale ambito, monitorando in particolare l'accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia dei bambini sotto i tre anni di età nell'ambito del quadro di valutazione che accompagna il pilastro dei diritti sociali<sup>32</sup>. La conciliazione tra vita professionale e vita privata dovrebbe essere promossa in particolare attraverso l'accesso all'assistenza a lungo termine e all'educazione e alla cura della prima infanzia a costi sostenibili e di qualità.

Infine, anche i fondi strutturali e di investimento europei svolgono un ruolo importante nel sostenere gli investimenti in infrastrutture e servizi accessibili, a costi sostenibili e di buona qualità.

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

### **• Base giuridica**

L'iniziativa è conforme all'articolo 165 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo 165, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che "[l]'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione del sistema di istruzione [...]."

L'iniziativa non propone alcun ampliamento del potere regolamentare dell'UE né impegni vincolanti per gli Stati membri, i quali decideranno, in funzione della situazione nazionale, come sfruttare al meglio la raccomandazione del Consiglio.

---

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi" [[COM\(2016\) 377 final](#)].

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione "Protezione dei minori migranti" [[COM\(2017\) 211 final](#)].

<sup>32</sup> Social Scoreboard. Monitoring EU Member States Performance under the European Pillar of Social Rights, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf)

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

La Commissione intraprende azioni per incoraggiare gli Stati membri a cooperare nel settore dell'educazione e della cura della prima infanzia<sup>33</sup>, dando seguito agli importanti risultati già conseguiti, tra cui in particolare la proposta avanzata dagli esperti nel 2014 per un quadro di qualità per l'educazione e la cura della prima infanzia<sup>34</sup>.

Il valore aggiunto dell'azione a livello UE è costituito dalle seguenti capacità dell'UE:

- valorizzare le conoscenze e le competenze nell'Unione e proseguire la cooperazione sulla base del quadro di qualità proposto come strumento di riferimento comune;
- sostenere ulteriormente gli Stati membri nei loro sforzi per riformare i propri servizi;
- sostenere gli sforzi degli Stati membri fornendo strumenti europei, come per esempio un insieme di indicatori di qualità.

- **Proporzionalità**

La proposta prevede raccomandazioni conformi alle cinque dimensioni del quadro di qualità, accompagnate da opzioni di risposte politiche alle principali sfide del settore. Ciò consentirà agli Stati membri di sfruttare la raccomandazione del Consiglio in funzione del loro contesto specifico. Ogni Stato membro decide l'approccio da adottare per migliorare il proprio sistema.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Una raccomandazione del Consiglio è un atto giuridico adeguato nei settori dell'istruzione e della formazione, nei quali l'UE ha una competenza di sostegno, oltre ad essere un tipo di atto utilizzato spesso per l'azione europea nei settori dell'istruzione e della formazione. In quanto atto giuridico, la raccomandazione segnala l'impegno degli Stati membri nei confronti delle misure riportate nel testo e offre una base politica più solida per la cooperazione in tali settori, nel pieno rispetto della competenza degli Stati membri nei settori dell'istruzione e della formazione.

### **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Non pertinente.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

A dicembre 2016, 250 esperti, decisori politici e operatori del settore hanno partecipato alla conferenza "A great start in life! The best possible education in the early years". Le conclusioni della conferenza<sup>35</sup> sono state tenute in debita considerazione nella redazione della presente proposta. Si è tenuto conto anche delle conclusioni pertinenti delle consultazioni

---

<sup>33</sup> Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020), *Nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, [2015/C 417/04](#).

<sup>34</sup> Gruppo di lavoro tematico su educazione e cura della prima infanzia (2014), Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care, [http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf).

<sup>35</sup> Commissione europea (2016), Great Start in Life. Relazione sulla conferenza, [https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf)

pubbliche sull'iniziativa per l'equilibrio tra vita professionale e vita privata<sup>36</sup> e del pilastro europeo dei diritti sociali<sup>37</sup>.

In seguito a una serie di precedenti consultazioni relative a proposte di principi chiave per un quadro di qualità per l'educazione e la cura della prima infanzia<sup>38</sup>, il 31 gennaio 2018 la Commissione ha organizzato un incontro consultivo mirato con i portatori di interessi. A tale incontro hanno partecipato rappresentanti di numerose organizzazioni della società civile e degli Stati membri, in particolare di organizzazioni attive sia nel campo dell'istruzione e dell'apprendimento permanente sia in quello della protezione dei bambini e dei diritti dei bambini, di associazioni di genitori e di famiglie, di reti che si occupano di disuguaglianze sociali, di agenzie per esigenze educative specifiche e disabilità e di sindacati di insegnanti. L'incontro con i portatori di interessi ha confermato e accolto con favore l'approccio generale e ha permesso di comprendere meglio le sfide attuali e di indagare le possibili soluzioni nel settore.

- I portatori di interessi hanno posto in evidenza il bisogno di inclusione sociale e la necessità di definire gruppi specifici di minori (o di famiglie) per garantire che non siano trascurati. Hanno rammentato l'importanza di offrire ovunque una qualità uniforme, anche nelle aree rurali, di concentrarsi sulle esigenze dei bambini, di includere finalità e obiettivi appropriati in funzione dell'età e di porre maggiore accento sull'apprendimento ludico;
  - i portatori di interessi hanno inoltre evidenziato l'esigenza di riconoscere che il quadro di qualità non serve soltanto a fissare standard minimi e il fatto che gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a fornire servizi di alta qualità. La raccomandazione del Consiglio dovrebbe inoltre fornire un sostegno a livello di Stato membro o di sistema e assicurare la flessibilità necessaria per consentire ai diversi paesi di rivedere il proprio approccio alla qualità.
- **Assunzione e uso di perizie**

Nel corso degli ultimi due anni, la Commissione ha collaborato con i principali esperti dell'UE per definire fattori di qualità<sup>39</sup> e sviluppare strumenti di autovalutazione. Altre fonti importanti sono messe in evidenza di seguito:

- 1) saranno inclusi dati sull'accesso, la partecipazione e la qualità estrapolandoli dalla pubblicazione della rete Eurydice "Key Data on Early Childhood Education and Care"(2016), dalla relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione (2017) e dalla relazione dell'OCSE (2017) "Starting Strong V: Key indicators on early childhood education and care";

<sup>36</sup> Commissione europea (2017), Report on the public consultation on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

<sup>37</sup> Consultazione pubblica sul pilastro europeo dei diritti sociali, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.

<sup>38</sup> Per esempio: European Association of Service providers for Persons with Disabilities (2016), Statement on Early Childhood Intervention, [http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd\\_statement\\_on\\_early\\_childhood\\_intervention.pdf](http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf), European Parent Association (2015) The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective.

<sup>39</sup> European Commission (2018), Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 ECEC Quality Framework proposal with indicators, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69837044>.

- 2) CARE, "Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care" (2016), raccomandazioni strategiche sulla qualità. Da questo progetto di ricerca europeo multidisciplinare sono state tratte conclusioni e raccomandazioni su temi quali curriculum, qualità, benessere, impatto, accesso, finanziamento e governance, e il ruolo dei professionisti;
- 3) EENEE, "Benefits of early childhood education and care and the conditions under which they can be obtained" (2017). Questa relazione propone diversi tipi di fattori determinanti che possono influire sulla capacità di concretizzarsi di tali benefici potenziali;
- 4) NESET, "Current state of national early childhood education and care quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing early childhood education and care quality in EU Member States" (2017);
- 5) documento di lavoro dei servizi della Commissione europea sull'attuazione della raccomandazione "Investire nell'infanzia"<sup>40</sup>, pubblicato insieme al pilastro europeo dei diritti sociali.

Anche la Piattaforma europea per investire nell'infanzia offre buone pratiche basate su dati empirici per l'attuazione della raccomandazione "Investire nell'infanzia", nonché profili nazionali aggiornati sulle politiche per l'infanzia e la famiglia nell'UE.

- **Valutazione d'impatto**

Tenuto conto della complementarità delle attività proposte con le iniziative degli Stati membri, della natura volontaria di tali attività e della portata dell'impatto previsto, non è stata effettuata alcuna valutazione d'impatto. Per l'elaborazione della proposta ci si è invece avvalsi di studi precedenti, della consultazione degli Stati membri e della consultazione dei portatori di interessi.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Non pertinente.

- **Diritti fondamentali**

La presente raccomandazione rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra cui il diritto all'istruzione, il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica e la non discriminazione. In particolare, la raccomandazione promuove i diritti del bambino stabiliti nell'articolo 24 dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e tiene conto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, nello specifico dell'articolo 29.1.c il quale afferma che l'educazione del fanciullo deve sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua<sup>41</sup>. La presente raccomandazione dev'essere attuata in conformità di tali diritti e principi.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

Le azioni proposte nella presente raccomandazione che hanno un'incidenza sul bilancio saranno sostenute nell'ambito delle risorse esistenti del programma Erasmus+ ed

---

<sup>40</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2017) Taking stock of the 2013 Recommendation on Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, COM (2017) 258. cfr. anche: Raccomandazione 2013/112/UE della Commissione, del 20 febbraio 2013, Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale (2013/112/UE) GU L 59, 2.3.2013.

<sup>41</sup> Nazioni Unite (1989), Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata il 20.11.1989.

eventualmente di Orizzonte 2020 o dei fondi strutturali e di investimento europei, a condizione che le disposizioni degli atti di base pertinenti prevedano un simile sostegno. La presente iniziativa lascia impregiudicati i negoziati per il prossimo quadro finanziario pluriennale e per programmi futuri.

Non saranno necessarie ulteriori risorse provenienti dal bilancio dell'UE.

## **5. ALTRI ELEMENTI**

### **• Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

I progressi saranno seguiti nell'ambito di incontri del gruppo di lavoro Istruzione e formazione 2020 per l'educazione e la cura della prima infanzia istituito di recente, che prevede un forum per l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche.

Il semestre europeo resterà uno strumento essenziale per monitorare l'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia di buona qualità, anche per quanto riguarda l'obiettivo di Barcellona<sup>42</sup>, e fornirà altri orientamenti agli Stati membri, tra l'altro per mezzo di raccomandazioni nazionali specifiche ove appropriato.

In future discussioni con gli Stati membri si affronterà la possibilità di stabilire un nuovo parametro di riferimento per l'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia. Ciò potrebbe includere una revisione dell'obiettivo di Barcellona per l'offerta di assistenza formale all'infanzia, una possibile analisi comparativa nel contesto del semestre europeo e la revisione del parametro di riferimento definito nel quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (istruzione e formazione 2020)<sup>43</sup>.

La Commissione riferirà al Consiglio in merito ai progressi nell'attuazione della raccomandazione conformemente alle modalità di comunicazione del quadro strategico per la cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione.

### **• Documenti esplicativi (per le direttive)**

Non pertinente.

### **• Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

#### **Disposizioni relative agli Stati membri**

La proposta raccomanda che gli Stati membri migliorino l'accesso e la qualità dei servizi di educazione e cura della prima infanzia e nell'allegato presenta il quadro di qualità dell'UE per l'educazione e la cura della prima infanzia.

La proposta invita gli Stati membri ad affrontare le principali difficoltà dei settori dell'educazione e della cura della prima infanzia e comprende opzioni strategiche finalizzate a:

- garantire che i servizi di educazione e cura della prima infanzia siano accessibili, a costi sostenibili e inclusivi;
- sostenere la professionalizzazione del personale in funzione dei livelli esistenti di qualificazione professionale e delle condizioni lavorative;

<sup>42</sup> Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, SN 100/1/02 REV 1, [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/barcelona\\_european\\_council.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf).

<sup>43</sup> Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020), *Nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, [2015/C 417/04](https://ec.europa.eu/education/policies/et2020/).

- rafforzare lo sviluppo di programmi scolastici per i primi anni in maniera tale da soddisfare le esigenze di benessere ed educative dei bambini;
- promuovere il monitoraggio e la valutazione trasparenti dei servizi a tutti i livelli di governance;
- garantire un finanziamento adeguato e un quadro giuridico per l'offerta di servizi, compresi la creazione e il mantenimento di quadri di qualità nazionali o regionali specifici per l'educazione e la cura della prima infanzia.

### **Disposizioni relative alla Commissione**

La raccomandazione propone di accogliere con favore l'intenzione della Commissione di:

- agevolare lo scambio di esperienze e di buone pratiche fra gli Stati membri nel contesto del quadro strategico per la cooperazione nei settori dell'istruzione e della formazione (Istruzione e formazione 2020);
- mettere a disposizione i finanziamenti dell'Unione europea per sostenere il miglioramento della disponibilità e della qualità dei servizi, in particolare attraverso il programma Erasmus+ e i fondi strutturali e di investimento europei;
- in seguito alle consultazioni con gli Stati membri, proporre di rivedere il parametro di riferimento per l'istruzione e la formazione 2020, gli obiettivi di Barcellona e prevedere eventualmente un'analisi comparativa dell'educazione e della cura della prima infanzia nel contesto del semestre europeo e dell'attuazione del pilastro dei diritti sociali.

Proposta di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **relativa a sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 165,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il pilastro europeo dei diritti sociali<sup>44</sup> sancisce come 11° principio il diritto di tutti i bambini all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità. Ciò è in linea con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>45</sup>, che riconosce il diritto all'istruzione, e con l'obiettivo di sviluppo sostenibile 4.2 delle Nazioni Unite<sup>46</sup>, che prevede che entro il 2030 tutte le bambine e tutti i bambini abbiano accesso a uno sviluppo, a cure e istruzione prescolari di qualità.
- (2) Nella sua comunicazione "Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura"<sup>47</sup>, la Commissione europea descrive la prospettiva di uno spazio europeo comune dell'istruzione, riconoscendo il ruolo dell'educazione e cura della prima infanzia nella formazione di solide basi per l'apprendimento scolastico e nel corso dell'intera vita. Le conclusioni del Consiglio relative allo sviluppo della scuola e all'eccellenza nell'insegnamento<sup>48</sup> e la proposta di raccomandazione del Consiglio presentata dalla Commissione<sup>49</sup> relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente hanno ribadito il ruolo centrale che l'istruzione e la cura della prima infanzia possono svolgere nel promuovere l'apprendimento, il benessere e lo sviluppo di tutti i bambini.
- (3) Tanto i decisori politici quanto i ricercatori riconoscono che i bambini acquisiscono le basi e le capacità per apprendere lungo tutto l'arco della vita nei primi anni<sup>50</sup>. L'apprendimento è un processo graduale; gettare solide basi nei primi anni è il presupposto per sviluppare competenze di livello superiore e per avere successo a livello scolastico, tanto quanto è essenziale per la salute e per il benessere dei bambini. Pertanto, l'educazione e la cura della prima infanzia devono essere considerate come la

---

<sup>44</sup> Consiglio (2017), proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/it/pdf>.

<sup>45</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, [2012/C 326/02](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A2012/C_326/02).

<sup>46</sup> Obiettivo di sviluppo sostenibile 4, [UN SDG 4.2](https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/).

<sup>47</sup> Comunicazione della Commissione "Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura - Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017" [[COM\(2017\) 673](https://eur-lex.europa.eu/media/default/press/communication/COM(2017)673)].

<sup>48</sup> Conclusioni del Consiglio relative allo sviluppo della scuola e all'eccellenza nell'insegnamento, [2017/C 421/03](https://eur-lex.europa.eu/media/default/press/conclusion/2017/C_421/03).

<sup>49</sup> Commissione europea (2018), Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, [COM\(2018\)24](https://eur-lex.europa.eu/media/default/press/proposal/COM(2018)24).

<sup>50</sup> Per definizione, i primi anni vanno solitamente dalla nascita all'età di sei anni, corrispondente al livello ISCED 0.

base dei sistemi d'istruzione e di formazione e devono costituire parte integrante di tutto il percorso formativo.

- (4) La partecipazione alle attività di educazione e cura della prima infanzia è utile per tutti i bambini e in special modo per quelli che provengono da contesti svantaggiati. Tale partecipazione previene la formazione di carenze precoci di competenze ed è dunque uno strumento fondamentale per contrastare le disuguaglianze e la povertà educativa. I servizi di educazione e cura della prima infanzia devono far parte di un pacchetto integrato di misure strategiche basate sui diritti dell'infanzia, per migliorare i risultati dei bambini e spezzare i circoli viziosi intergenerazionali dello svantaggio sociale. Il miglioramento dei servizi aiuta pertanto a onorare gli impegni assunti nella raccomandazione della Commissione "Investire nell'infanzia spezzare il circolo vizioso dello svantaggio"<sup>51</sup> e della raccomandazione del Consiglio del 2013 su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri<sup>52</sup>.
- (5) La partecipazione alle attività di educazione e cura della prima infanzia implica molteplici benefici<sup>53</sup> tanto per i singoli quanto per la società in generale: dal conseguimento di un migliore livello d'istruzione e di migliori risultati nel mercato del lavoro a un minor numero di interventi sociali ed educativi fino a società più coese e inclusive. Secondo gli studi condotti nell'ambito del programma PISA, i quindicenni che hanno ricevuto un'educazione nella prima infanzia per più di un anno ottengono punteggi migliori in matematica<sup>54</sup>. È stato inoltre dimostrato che la partecipazione all'educazione e alla cura della prima infanzia di buona qualità è anche un fattore importante nel prevenire l'abbandono scolastico<sup>55</sup>.
- (6) L'educazione sin dalle prime fasi di vita è di primaria importanza per imparare a convivere in società eterogenee. Questi servizi possono rafforzare la coesione sociale e l'inclusione in vari modi. Possono essere luoghi di incontro per le famiglie. Possono contribuire allo sviluppo delle competenze linguistiche dei bambini, sia nella lingua del servizio sia nella lingua madre. Attraverso l'apprendimento socioemotivo, le esperienze di educazione e cura della prima infanzia possono permettere ai bambini di imparare a essere empatici, ad acquisire la consapevolezza dei propri diritti e comprendere i concetti di uguaglianza, tolleranza e diversità.
- (7) Il ritorno sull'investimento nelle prime fasi dell'educazione è più elevato rispetto a quello delle fasi successive, in particolare per i bambini provenienti da contesti svantaggiati<sup>56</sup>. La spesa per l'educazione e la cura della prima infanzia è un investimento in capitale umano precoce, ad alto rendimento.
- (8) La disponibilità, l'accessibilità e la sostenibilità dei costi di strutture di alta qualità per l'assistenza all'infanzia sono inoltre fattori chiave che consentono alle donne, ma anche

---

<sup>51</sup> Raccomandazione 2013/112/UE della Commissione, del 20 febbraio 2013, Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale (2013/112/UE) GU L 59, 2.3.2013

<sup>52</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 9 dicembre 2013, su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri

<sup>53</sup> Vandenbroeck M. et al (2017), Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, relazione della rete europea di esperti in economia dell'istruzione (EENEE) <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>.

<sup>54</sup> OCSE (2016), Education at a Glance. <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>.

<sup>55</sup> Commissione europea (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

<sup>56</sup> Heckman, J.J. and Mosso, S. (2014), The Economics of Human Development and Social Mobility. *Annual Reviews of Economics*, 6, 689-733.

agli uomini, con responsabilità di assistenza di partecipare al mercato del lavoro, come riconosciuto dal Consiglio europeo tenutosi a Barcellona nel 2002, dal Patto europeo per la parità di genere<sup>57</sup> e dalla comunicazione della Commissione sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare adottata il 26 aprile 2017<sup>58</sup>. L'occupazione femminile contribuisce in maniera diretta al miglioramento della situazione socioeconomica della famiglia e alla crescita economica.

- (9) Investire nell'educazione e nella cura della prima infanzia è un buon investimento soltanto se i servizi sono di alta qualità, accessibili, a costi sostenibili e inclusivi. È dimostrato che solo servizi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità apportano benefici, mentre servizi di scarsa qualità hanno ripercussioni fortemente negative sui bambini e sulla società nel suo complesso<sup>59</sup>. Riforme e misure strategiche devono dare la priorità alle considerazioni sulla qualità.
- (10) Nel complesso, gli Stati membri spendono molto meno per l'educazione e la cura della prima infanzia che per l'istruzione primaria. Come mostra la relazione di valutazione dei progressi rispetto agli obiettivi di Barcellona<sup>60</sup>, attualmente non vi sono abbastanza posti bambino disponibili nei servizi di educazione e cura della prima infanzia e la domanda supera l'offerta in quasi tutti i paesi. È stato dimostrato che la mancanza di disponibilità, accessibilità e sostenibilità dei costi è uno dei principali ostacoli all'utilizzo di tali servizi<sup>61</sup>.
- (11) Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 14 settembre 2017 su una nuova agenda per le competenze per l'Europa<sup>62</sup>, invita gli Stati membri a migliorare la qualità e ampliare l'accesso all'educazione e cura della prima infanzia e a far fronte alla carenza di infrastrutture che offrano servizi di assistenza all'infanzia di qualità e accessibili a tutti i livelli di reddito, nonché a prendere in esame la possibilità di concedere alle famiglie che vivono in condizioni di povertà ed esclusione sociale un accesso gratuito a tali servizi.
- (12) I servizi di educazione e cura della prima infanzia devono essere incentrati sul minore; i bambini apprendono meglio in ambienti basati sulla loro partecipazione e sul loro interesse per l'apprendimento. L'organizzazione, la scelta delle attività e gli strumenti pedagogici sono spesso oggetto di una comunicazione tra gli educatori e i bambini. I servizi devono offrire un ambiente sicuro, accogliente e premuroso e uno spazio sociale, culturale e fisico con varie possibilità per i bambini di sviluppare le proprie

---

<sup>57</sup> Conclusioni del Consiglio, del 7 marzo 2011, sul Patto europeo per la parità di genere (2011-2020)

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=IT)

<sup>58</sup> Comunicazione della Commissione "Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano" [COM(2017) 252].

<sup>59</sup> Melhuish, E.; et al.; (2015). A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development. Relazione del progetto CARE, <http://ecec-care.org/>.

<sup>60</sup> Report from the Commission on the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe (the "Barcelona objectives"), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>61</sup> OCSE (2017), Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>; e raccomandazione del Consiglio (2013) su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=it](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=it); ed Eurofound (2015) Early childhood Care: Accessibility and quality of services, [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1512en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf).

<sup>62</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2017 su una nuova agenda per le competenze per l'Europa (2017/2002(INI)) P8\_TA-PROV(2017)0360

potenzialità. L'offerta è concepita al meglio quando si basa sul presupposto fondamentale che l'educazione e la cura sono inseparabili.

- (13) In un contesto dettato da normative nazionali, regionali o locali, le famiglie dovrebbero essere coinvolte in tutti gli aspetti dell'educazione e della cura dei loro figli. La famiglia è l'ambiente primario di crescita e sviluppo del bambino, e i genitori e i tutori sono responsabili del benessere, della salute e dello sviluppo del bambino. I servizi di educazione e cura della prima infanzia rappresentano un'opportunità ideale per creare un approccio integrato, in quanto danno luogo a un contatto in prima persona con i genitori. I genitori che incontrano problemi potrebbero ottenere servizi di consulenza individuali durante visite domiciliari. Affinché il loro coinvolgimento diventi realtà, i servizi di educazione e cura della prima infanzia devono essere concepiti in partenariato con le famiglie ed essere basati sulla fiducia e sul rispetto reciproco<sup>63</sup>.
- (14) La partecipazione alle attività di educazione e cura della prima infanzia può essere uno strumento efficace per garantire l'equità educativa a bambini provenienti da contesti svantaggiati, come bambini rifugiati, immigrati o appartenenti a minoranze etniche (per esempio Rom), bambini con disabilità o esigenze particolari, bambini in strutture di assistenza alternativa e bambini di strada, figli di genitori carcerati e bambini in famiglie ad alto rischio di povertà e di esclusione sociale, come le famiglie monoparentali o numerose. I bambini rifugiati, a causa della loro situazione di vulnerabilità, necessitano un sostegno rafforzato. Povertà, fattori di stress fisico ed emotivo, traumi e mancanza di competenze linguistiche possono ostacolare le loro prospettive formative future e la loro integrazione in una nuova società. La partecipazione alle attività di educazione e cura della prima infanzia può contribuire ad attenuare tali fattori di rischio.
- (15) I servizi di educazione e cura della prima infanzia inclusive possono contribuire a far onorare gli impegni assunti dagli Stati membri nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo<sup>64</sup> e sui diritti delle persone con disabilità<sup>65</sup> di cui sono firmatari tutti gli Stati membri.
- (16) La pubblicazione nel 2014 di una proposta di principi chiave per un quadro di qualità<sup>66</sup> è stata la prima dichiarazione degli esperti europei di 25 paesi sulla qualità dell'educazione e della cura della prima infanzia. Le dichiarazioni si basano su cinque dimensioni: accesso; personale; curriculum; monitoraggio e valutazione; governance e finanziamento. Sono state formulate in tutto dieci dichiarazioni sul rafforzamento della qualità dei servizi di educazione e cura della prima infanzia. Tale documento è stato condiviso in molti paesi dai portatori di interessi locali impegnati in iniziative di

---

<sup>63</sup> A Children in Europe policy paper (2008), Young children and their services: developing a European approach, [http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper\\_april%202008\\_INGLESE.pdf](http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf).

<sup>64</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (1989), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

<sup>65</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2006), [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#).

<sup>66</sup> Gruppo di lavoro tematico su educazione e cura della prima infanzia ECEC (2014), Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care, relazione del gruppo di lavoro sull'istruzione e cura della prima infanzia sotto gli auspici della Commissione europea, [http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf).

sensibilizzazione, di ricerca e sostegno delle politiche. In tali paesi il progetto di quadro ha agito da potente catalizzatore del cambiamento, contribuendo ai processi di consultazione sulle politiche a sostegno dei percorsi di riforma esistenti.

- (17) Tutte e cinque le dimensioni del quadro di qualità sono essenziali per garantire servizi di alta qualità. In particolare, il lavoro dei professionisti dell'educazione e della cura della prima infanzia ha ripercussioni a lungo termine sulle vite dei bambini. Tuttavia, in molti paesi tale professione ha un profilo e uno status piuttosto bassi<sup>67</sup>.
- (18) Per adempiere al proprio ruolo professionale di sostegno dei bambini e delle loro famiglie, il personale addetto all'educazione e alla cura della prima infanzia necessita di conoscenze, competenze e abilità complesse, come anche di una comprensione approfondita dello sviluppo infantile. La professionalizzazione del personale è fondamentale, in quanto livelli più elevati di preparazione presentano una correlazione positiva con una migliore qualità dei servizi, interazioni tra professionisti e minori di più alta qualità e quindi risultati di sviluppo migliori per i bambini<sup>68</sup>.
- (19) Molti fornitori di servizi collaborano con personale assistente il cui ruolo principale è sostenere gli educatori che lavorano direttamente con i bambini e le famiglie. Il personale assistente possiede solitamente una qualifica inferiore agli educatori e molti paesi non prevedono neppure requisiti di qualifica. La professionalizzazione del personale, compreso quello assistente, è pertanto necessaria<sup>69</sup>. Il perfezionamento professionale continuo è parte integrante del miglioramento delle competenze del personale assistente.
- (20) Un quadro di qualità o un documento equivalente può essere un elemento efficiente di buona governance nell'educazione e nella cura della prima infanzia. Secondo il parere degli esperti e un recente riesame delle politiche<sup>70</sup>, i paesi che sviluppano e attuano quadri di qualità hanno approcci più completi e coerenti alle riforme.
- (21) Gli Stati membri hanno definito parametri di riferimento e obiettivi per la partecipazione dei bambini alle attività di educazione e cura della prima infanzia. Nel 2002, il Consiglio europeo tenutosi a Barcellona ha fissato obiettivi<sup>71</sup> affinché l'offerta di assistenza formale all'infanzia fosse estesa nell'Unione almeno al 90% dei bambini fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico e almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni vi avesse accesso entro il 2010. Tali obiettivi sono stati ribaditi nel Patto europeo per la parità di genere 2011-2020. L'analisi dei progressi compiuti rispetto a tali parametri di riferimento è specificata nella relazione della Commissione sugli obiettivi di Barcellona<sup>72</sup>. Il quadro strategico per la cooperazione nel settore dell'istruzione e della

---

<sup>67</sup> Eurofound (2015), Early Childhood Care: working conditions, training and quality-A systematic review <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2015/working-conditions-social-policies/early-childhood-care-working-conditions-training-and-quality-of-services-a-systematic-review>.

<sup>68</sup> Commissione europea (2011), CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care, <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>.

<sup>69</sup> Peeters, J.; Sharmahd, J.; Budginaitė I. (2016), 'Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification', relazione NESET II, <http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228>.

<sup>70</sup> Lazzari A. (2017), [The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States](#), relazione NESET II.

<sup>71</sup> Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, SN 100/1/02 REV 1. [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/barcelona\\_european\\_council.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf)

<sup>72</sup> Report from the Commission on the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe (the "Barcelona objectives"), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

formazione<sup>73</sup> ha fissato un parametro di riferimento di partecipazione pari al 95% per i bambini tra i quattro anni e l'inizio dell'istruzione primaria.

- (22) Negli ultimi anni gli Stati membri hanno compiuto buoni progressi generali nel migliorare la disponibilità dei servizi di educazione e cura della prima infanzia. Il parametro di riferimento d'istruzione e formazione 2020 e l'obiettivo di Barcellona per i bambini di età inferiore ai tre anni sono stati rispettati. L'obiettivo di Barcellona per i bambini fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico non è ancora stato conseguito nonostante i progressi compiuti dal 2011. Nel 2016, l'86,3% dei bambini in tale fascia d'età partecipava alle attività di educazione e cura della prima infanzia. Queste medie nascondono però differenze significative tra Stati membri, tra regioni e tra gruppi sociali<sup>74</sup>. Servono ulteriori sforzi per garantire che tutti i bambini abbiano accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia di alta qualità nel momento in cui i genitori lo richiedono. In particolare, occorrono misure specifiche per creare un maggiore accesso per i bambini provenienti da ambienti svantaggiati<sup>75</sup>.
- (23) La presente raccomandazione cerca di stabilire un'idea comune di cosa significhi qualità nel sistema di educazione e cura della prima infanzia. Essa indica possibili misure che i governi potrebbero adottare in funzione delle loro circostanze specifiche. La raccomandazione si rivolge inoltre a genitori, istituzioni e organizzazioni, tra cui parti sociali e organizzazioni della società civile, nel tentativo di promuovere il settore.
- (24) Nel quadro della presente raccomandazione per educazione e cura della prima infanzia<sup>76</sup> s'intende qualsiasi sistema regolamentato che offre educazione e cura all'infanzia a partire dalla nascita fino all'età della scuola primaria dell'obbligo, indipendentemente dalla struttura, dal finanziamento, dagli orari di apertura o dal contenuto dei programmi e comprende la custodia dei bambini presso famiglie e centri diurni, i servizi a finanziamento pubblico e privato e i servizi prescolari.
- (25) La presente raccomandazione rispetta pienamente i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

#### RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI:

*In conformità della legislazione nazionale ed europea, delle risorse disponibili e delle circostanze nazionali e in stretta cooperazione con tutti i portatori di interessi pertinenti:*

1. Di migliorare l'accesso a sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità in conformità delle dichiarazioni riportate nel "quadro di qualità per l'educazione e la cura della prima infanzia" di cui all'allegato della presente raccomandazione e dell'11° principio del pilastro europeo dei diritti sociali.
2. Di garantire che i servizi di educazione e cura della prima infanzia siano accessibili, a costi sostenibili e inclusivi. Si potrebbe considerare di:

<sup>73</sup> Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020), *Nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, [2015/C 417/04](#).

<sup>74</sup> Report from the Commission on the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe (the "Barcelona objectives"), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>75</sup> Commissione europea (2017), [Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione](#).

<sup>76</sup> Livello di educazione della prima infanzia (ISCED 0.1) e livello pre-primario (ISCED 0.2).

- a) analizzare l'offerta e la domanda delle famiglie al fine di adattare meglio l'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia alle loro esigenze, nel rispetto della scelta dei genitori;
  - b) analizzare e affrontare tutte i possibili ostacoli per le famiglie, come per esempio costi, ostacoli legati a povertà, ubicazione geografica, orari di apertura poco flessibili, barriere culturali e linguistiche, discriminazione e mancanza di informazioni;
  - c) stabilire contatti con tutte le famiglie, e in particolare con le famiglie di ambienti svantaggiati, per informarle circa i benefici della partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia e per creare fiducia nei servizi;
  - d) garantire che tutti i bambini abbiano accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia di buona qualità e a costi sostenibili, idealmente lavorando al livello di governance appropriato per garantire il diritto a un posto in una struttura di educazione e cura della prima infanzia di buona qualità;
  - e) fornire servizi di educazione e cura della prima infanzia inclusivi per tutti i bambini, compresi quelli provenienti da contesti diversi, con disabilità o esigenze educative particolari, evitando la discriminazione e incentivando la partecipazione a prescindere dallo status dei genitori o dei prestatori di assistenza sul mercato del lavoro;
  - f) aiutare tutti i bambini ad apprendere la lingua scolastica, accogliendo e valorizzando anche la loro lingua madre.
3. Di sostenere la professionalizzazione del personale addetto all'educazione e alla cura della prima infanzia. In funzione del livello esistente di qualifica professionale e delle condizioni lavorative, misure efficaci possono essere le seguenti:
- a) innalzare lo status della professione di educazione e cura della prima infanzia creando standard professionali, allineando i requisiti di qualifica, lo status professionale e le prospettive di carriera dei professionisti del settore di educazione e cura della prima infanzia con quelli degli insegnanti della scuola primaria e creando percorsi di professionalizzazione per il personale con qualifiche scarse o assenti, nonché percorsi specifici per qualificare il personale assistente;
  - b) migliorare l'istruzione iniziale e lo sviluppo professionale continuo per tenere pienamente conto delle esigenze di benessere, di apprendimento e di sviluppo dei bambini, degli sviluppi pertinenti della società e della piena comprensione dei diritti dei bambini;
  - c) concedere tempo al personale per attività professionali quali riflessione, pianificazione, dialogo con i genitori e collaborazione con altri professionisti e colleghi;
  - d) mirare a dotare il personale delle competenze necessarie per rispondere alle esigenze individuali dei bambini provenienti da contesti differenti e che presentano disabilità o esigenze educative particolari, preparando il personale a gestire gruppi diversificati.
4. Di potenziare lo sviluppo di curricula per i primi anni in maniera tale da soddisfare le esigenze di benessere e formative dei bambini. Gli approcci a sostegno dello sviluppo di curricula e competenze sociali, emotive, di apprendimento e linguistiche dei bambini potrebbero includere le misure seguenti:

- a) garantire un equilibrio nell'offerta di competenze socioemotive, benessere e apprendimento, riconoscendo l'importanza del gioco, del contatto con la natura e il ruolo della musica, dell'arte e dell'attività fisica;
  - b) promuovere l'empatia, la compassione e la consapevolezza in relazione all'uguaglianza e alla diversità;
  - c) offrire opportunità per l'esposizione linguistica e l'apprendimento linguistico precoce attraverso attività ludiche e prendere in considerazione programmi bilingui per la prima infanzia;
  - d) offrire orientamenti agli operatori sull'utilizzo degli strumenti digitali e delle nuove tecnologie emergenti adeguato all'età;
  - e) promuovere l'ulteriore integrazione dell'educazione e della cura della prima infanzia nel continuum educativo e sostenere la collaborazione tra il personale addetto all'educazione e cura della prima infanzia e il personale della scuola primaria, come anche la transizione agevole dei bambini alla scuola primaria.
5. Di promuovere un monitoraggio e una valutazione trasparenti e coerenti dei servizi di educazione e cura della prima infanzia a tutti i livelli nell'ottica dello sviluppo di politiche. Tra gli approcci efficaci si potrebbe prevedere di:
- a) utilizzare strumenti di autovalutazione, questionari, orientamenti di osservazione nell'ambito della gestione della qualità a livello di sistema e di servizio;
  - b) impiegare metodi appropriati e adeguati all'età per promuovere la partecipazione dei bambini, considerare il loro punto di vista e ascoltare le loro preoccupazioni e le loro idee, tenendone conto nel processo di valutazione;
  - ) attuare gli strumenti esistenti per migliorare il carattere inclusivo dei servizi di educazione e cura della prima infanzia, come l'*Inclusive Early Childhood Education Learning Environment Self-Reflection Tool* (strumento di autoriflessione sull'ambiente di apprendimento inclusivo di educazione e cura della prima infanzia) sviluppato dall'Agenzia europea per i bisogni educativi e l'istruzione inclusiva.
6. Di mirare a garantire un finanziamento adeguato e un quadro giuridico per l'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia. Si potrebbe considerare di:
- a) incrementare gradualmente gli investimenti nell'educazione e cura della prima infanzia, ponendo l'accento sulla disponibilità, la qualità e la sostenibilità dei costi, anche sfruttando le opportunità di finanziamento offerte dai fondi strutturali e di investimento europei;
  - b) creare e mantenere quadri di qualità nazionali o regionali specifici;
  - c) promuovere l'ulteriore integrazione di servizi per le famiglie e i bambini, soprattutto con servizi sociali e sanitari;
  - d) incorporare solide politiche di protezione/salvaguardia dei bambini nel sistema di educazione e cura della prima infanzia per aiutare a proteggere i bambini da tutte le forme di violenza.
7. Di riferire mediante i quadri e gli strumenti esistenti in merito alle esperienze e ai progressi compiuti in relazione all'accesso e alla qualità dei sistemi di educazione e cura della prima infanzia.

ACCOGLIE CON FAVORE L'INTENZIONE DELLA COMMISSIONE DI:

8. Agevolare lo scambio di esperienze e di buone pratiche fra gli Stati membri nel contesto del quadro strategico per la cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione e dei piani successivi, come anche in seno al comitato per la protezione sociale.
9. Sostenere la cooperazione fra gli Stati membri, sulla base della loro domanda, organizzando attività di apprendimento e consulenza tra pari.
10. Sostenere lo sviluppo di servizi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità mettendo a disposizione i finanziamenti UE, in particolare nel quadro del programma Erasmus+ e dei fondi strutturali e di investimento europei, incluso Interreg, fatti salvi i negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale.
11. Proporre parametri di riferimento e obiettivi europei aggiornati per l'educazione e la cura della prima infanzia nell'ottica della fornitura di servizi, in linea con il parametro di riferimento ET2020 e gli obiettivi di Barcellona eventualmente rivisti, in seguito alle consultazioni con gli Stati membri.
12. Riferire al Consiglio in merito al seguito da dare alla raccomandazione conformemente alle modalità di comunicazione previste dai quadri e dagli strumenti esistenti.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio*

*Il presidente*