

Report biennale di monitoraggio della Garanzia Infanzia

Spagna

Contesto

Nel luglio 2022, la Spagna ha adottato il Piano d'azione nazionale (PAN) 2022–2030 per l'attuazione della Garanzia europea per l'infanzia, con l'obiettivo di assicurare a tutti i minorenni, in particolare quelli in condizione di vulnerabilità, un accesso equo e di qualità a servizi essenziali come istruzione, salute, alimentazione e alloggio. Il PAN si inserisce nel quadro delle politiche sociali per l'infanzia e rispetta le convenzioni internazionali e il Pilastro europeo dei diritti sociali.

L'attuazione del PAN è sostenuta da un impianto normativo rafforzato dalla Legge Organica 8/2021 (LOPIVI), che ha istituito nuovi organi di coordinamento e monitoraggio, e dalla pubblicazione nel 2023 della Strategia statale per i diritti dell'infanzia e adolescenza. È stato inoltre istituito il Ministero della Gioventù e dell'Infanzia, con competenze specifiche in materia.

Il PAN è attuato attraverso una *governance* multilivello (politica, operativa e consultiva) e si integra con altre strategie nazionali. L'obiettivo principale è la riduzione dell'indice AROPE minorile dal 30,3% (2019) al 21,7% entro il 2030. A questo scopo, sono stati introdotti interventi strutturali come il Reddito Minimo Vitale (con il Supplemento per l'Infanzia), misure fiscali e iniziative per il sostegno alimentare a famiglie in grave difficoltà economica.

Gruppi target

Il PAN individua come obiettivo prioritario la riduzione del tasso di povertà ed esclusione sociale tra i minorenni, misurato attraverso l'indicatore AROPE, che comprende tre dimensioni: rischio di povertà, grave deprivazione materiale e sociale, e bassa intensità lavorativa familiare. Dal 2023 la Spagna applica la versione aggiornata dell'AROPE, in linea con gli obiettivi europei per il 2030.

Il PAN punta a ridurre l'AROPE minorile dal 31% (dato 2019 ricalcolato secondo il nuovo indicatore) al 22,4% entro il 2030, corrispondente a circa 730.000 minorenni in meno in condizione di povertà. Tuttavia, nel 2023 il tasso è salito al 34,5%, colpendo circa 2,77 milioni di bambini e adolescenti. L'incremento ha riguardato tutte le componenti dell'indicatore, ed è attribuito principalmente all'aumento del costo della vita legato alla crisi internazionale.

I gruppi maggiormente colpiti da povertà ed esclusione sociale sono molteplici.

Tra i gruppi più esposti alla vulnerabilità si evidenziano i bambini e gli adolescenti tra i 12 e i 17 anni, che nel 2023 presentavano il tasso di rischio di povertà più elevato (32,3%), superiore rispetto ai gruppi 0–5 anni (27,8%) e 6–11 anni (26,2%). Questo dato suggerisce una crescente esposizione al rischio con l'aumentare dell'età, spesso associata a fenomeni quali l'abbandono scolastico, l'esclusione sociale e la riduzione dell'accesso ai servizi.

I minorenni appartenenti a famiglie con reddito molto basso rappresentano un ulteriore segmento vulnerabile: secondo la definizione di Eurostat, rientrano in questa categoria i bambini che vivono in nuclei con un reddito inferiore al 60% della mediana nazionale. Nel 2023, circa 1,1 milioni di minorenni (13,7%) si trovavano in condizioni di povertà severa, cioè con un reddito inferiore al 40% della mediana.

Pur in lieve calo rispetto al picco del 14,9% registrato nel 2021, tale valore resta motivo di forte preoccupazione.

I **minorenni appartenenti a famiglie a bassa intensità lavorativa** sono colpiti da un rischio significativo secondo la nuova definizione AROPE 2030, che considera vulnerabili i nuclei in cui gli adulti (tra i 18 e i 64 anni) lavorano meno del 20% del loro potenziale. Questo implica situazioni di disoccupazione o inattività economica cronica, che incidono direttamente sulla stabilità e sul reddito familiare.

Un altro indicatore critico riguarda i **minorenni che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale e sociale**: nel 2023, il 12,3% di essi risultava esposto a privazioni gravi in almeno 7 su 13 indicatori di benessere, tra cui l'impossibilità di sostenere spese impreviste, la mancanza di un'automobile, di abiti adeguati, l'assenza di accesso a Internet, la carenza di pasti regolari o la mancata partecipazione ad attività ricreative e culturali.

I **minorenni inseriti nel sistema di protezione o in affido** costituiscono un gruppo altamente vulnerabile, in particolare per l'esigenza di percorsi di supporto continuativi e personalizzati. Nel 2022 erano 18.177 i bambini e adolescenti collocati in affido, tra cui 907 con disabilità, evidenziando la necessità di un rafforzamento dei servizi educativi, psicologici e sociosanitari dedicati.

Anche i **minorenni con disabilità** rappresentano un gruppo a elevato rischio: oltre a quelli già inclusi nei percorsi di affido, molti vivono in famiglie che incontrano difficoltà nell'accesso ai servizi di supporto, a causa di barriere territoriali o mancanza di risorse. Il PAN mira a promuovere interventi di assistenza precoce e di accompagnamento educativo e sociosanitario, pur riconoscendo l'esistenza di forti disuguaglianze regionali.

Particolare attenzione è rivolta a i minorenni di etnia rom, per i quali il PAN riconosce uno stato strutturale di marginalizzazione e l'urgenza di interventi mirati nei settori dell'istruzione, dell'inclusione sociale e dell'alloggio. Il programma "Kumpania", attuato nella Comunità Valenciana, rappresenta un esempio positivo, avendo contribuito ad aumentare significativamente la scolarizzazione nella scuola primaria e nella secondaria obbligatoria.

I **minorenni migranti e i figli di genitori con status irregolare** rientrano tra i gruppi maggiormente esposti all'esclusione, a causa delle barriere linguistiche, culturali e amministrative, nonché del limitato accesso ai servizi essenziali, in particolare nei settori dell'istruzione, della salute e dell'abitazione.

In conclusione, pur in presenza di misure già operative, i dati disponibili confermano che la povertà infantile in Spagna rimane tra le più elevate in Europa e che essa colpisce in modo particolare alcuni gruppi sociali, per i quali si rende necessario un rafforzamento degli interventi pubblici, orientati in modo strutturato, mirato e multisettoriale.

Presentazione dei servizi

Il PAN prevede l'attuazione di 88 misure, principalmente di competenza delle Comunità Autonome, volte a garantire l'accesso equo a servizi essenziali: educazione prescolastica, istruzione e attività scolastiche, alimentazione sana, salute, nutrizione e alloggio. L'implementazione si basa su fondi statali, regionali e europei (RRF, FSE+, FESR).

La partecipazione all'educazione 0-2 anni ha raggiunto il 48,2%, superando l'obiettivo UE del 45%. Tuttavia, permangono forti disuguaglianze territoriali: alcune regioni come Galizia e Paesi Baschi superano il 60%, altre come Asturie e Canarie restano sotto il 30%. Per affrontare questa disparità, il Governo ha finanziato la creazione di oltre 65.000 nuovi posti pubblici con più di 670 milioni di euro dal Next Generation EU. Alcune regioni, come la Galizia con il programma "Casas Nido", hanno sviluppato modelli specifici per le aree rurali.

Sono state introdotte misure nazionali per rendere gratuita l'educazione prescolastica per le famiglie sotto la soglia AROPE e regolamentati i requisiti minimi degli asili nido. Il programma ÉPHESUS, in fase preparatoria, amplierà ulteriormente i posti gratuiti per i bambini a rischio.

Nel 2023 circa 130.000 bambini (5% della popolazione 0-6 anni) hanno ricevuto cure precoci, meno

del 10% stimato come fabbisogno reale. Il governo ha approvato una legge per garantire il diritto soggettivo alla cura precoce, e nel 2023 è stato raggiunto un accordo interregionale per stabilire standard minimi di qualità, equità e gratuità. Le Comunità Autonome mostrano differenze significative nei modelli di erogazione. Alcune, come Murcia, hanno approvato leggi specifiche e avviato reti pubbliche universali, mentre altre offrono servizi integrati tra salute, educazione e assistenza sociale. In regioni come La Rioja e Madrid, esistono anche aiuti economici per garantire accesso universale.

Il tasso di abbandono scolastico precoce si è ridotto al 13,73%, ma resta elevato rispetto alla media europea. L'indice è più alto tra i minorenni in povertà (20,8%) rispetto ai non poveri (9,5%). Il programma nazionale PROA+ ha sostenuto nel 2023 circa 1 milione di studenti in 3.600 scuole con 120 milioni di euro, fornendo supporto didattico personalizzato. Sono state create oltre 1.100 unità di orientamento familiare. Parallelamente, il Piano #EcoDigEdu e il programma CODI hanno fornito formazione digitale a oltre 217.000 minorenni e dotato le scuole di dispositivi digitali.

Le Comunità Autonome offrono borse di studio, attività extrascolastiche gratuite e programmi di rinforzo educativo. La Comunità Valenciana e l'Estremadura, ad esempio, promuovono attività di sostegno durante l'orario extra-scolastico per bambini a rischio. Per i minorenni di etnia rom sono attivi programmi specializzati come "Kumpania" e "Estela", che favoriscono la permanenza e il successo scolastico.

Più di 2 milioni di studenti utilizzano il servizio mensa, ma il 6,9% dei minorenni non può permettersi un pasto proteico ogni due giorni. Il programma UE frutta, verdura e latte ha coinvolto quasi 2 milioni di studenti. Le Comunità Autonome garantiscono l'accesso gratuito o sovvenzionato alla mensa per i bambini in povertà, con buone pratiche in Catalogna, Paesi Baschi e Valencia. Diverse regioni promuovono inoltre l'educazione alimentare e allineano i programmi di razione con le strategie di salute pubblica contro l'obesità infantile.

Il 6,7% delle famiglie con minorenni sotto i 16 anni non ha potuto accedere a cure odontoiatriche per motivi economici. Sono in atto misure per ampliare l'accesso alle cure sanitarie, ma persistono difficoltà legate al costo di prestazioni specifiche e alla disparità territoriale nei servizi. Le iniziative più recenti riguardano l'integrazione della salute mentale e l'educazione alla salute nei programmi scolastici.

Attraverso il programma "Básico", finanziato dal Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), **la Spagna ha introdotto carte digitali per l'acquisto mensile di beni alimentari per famiglie con figli in condizioni di vulnerabilità estrema**. Si stima che circa 70.000 famiglie riceveranno questo supporto, segnando un passaggio strutturale dal modello di distribuzione fisica di alimenti a uno più dignitoso e autonomo.

Pur non essendo il focus primario del piano, **il tema abitativo viene affrontato in coordinamento con la strategia nazionale per la deistituzionalizzazione** (2024–2030) e l'attività del nuovo Ministero della Casa. Alcune regioni hanno avviato misure per garantire l'accesso a un alloggio dignitoso, specialmente per le famiglie con minorenni in situazione di esclusione.

Indicatori, obiettivi e monitoraggio

il principale indicatore adottato per il monitoraggio della Garanzia per l'infanzia è l'AROPE aggiornato, che considera il rischio di povertà, la grave depravazione materiale e sociale e la bassa intensità lavorativa familiare. L'aggiornamento è stato necessario per allinearsi agli obiettivi UE 2030. Nel 2023 il tasso AROPE ha raggiunto il 34,5%, mostrando un peggioramento rispetto al 2021. Altri indicatori settoriali monitorano la partecipazione prescolastica, l'abbandono scolastico, l'accesso alla mensa, alla sanità e alla nutrizione.

L'obiettivo principale è ridurre il tasso AROPE nei minorenni dal 31% nel 2019 al 22,4% entro il 2030, pari a circa 730.000 bambini in meno a rischio. Tra gli obiettivi specifici vi sono l'aumento dell'accesso all'educazione 0–3 anni, la riduzione dell'abbandono scolastico, il diritto a un pasto sano giornaliero, un migliore accesso ai servizi sanitari e l'abitazione adeguata, con attenzione alle disuguaglianze territoriali.

Il monitoraggio è curato dalla Direzione Generale per i Diritti dell'Infanzia, che coordina dati da ministeri, regioni e comuni. È in fase di sviluppo una piattaforma nazionale per la raccolta e pubblicazione dei dati. Il sistema si basa su tre livelli: politico, operativo e consultivo, con il coinvolgimento di minorenni attraverso il CEPIA. È prevista una valutazione periodica dell'impatto delle misure in termini di riduzione della povertà infantile.

Finanziamenti

il PAN è sostenuto da una combinazione di risorse europee, statali e regionali. Tra i principali strumenti europei figurano il FSE+, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e il RRF, che finanziano interventi in settori chiave come istruzione, prima infanzia, salute, alloggio e digitalizzazione.

Esempi significativi includono il programma per l'educazione 0-3 anni, finanziato con oltre 670 milioni di euro dal Recovery and Resilience Facility, e i progetti CODI e *#EcoDigEdu* per le competenze digitali e le infrastrutture scolastiche, cofinanziati da Next Generation EU. Altri interventi, come il programma VECA, sono a carico del bilancio statale.

Le Comunità Autonome gestiscono fondi propri per adattare le misure al contesto territoriale, spesso in cofinanziamento con fondi europei. Dal 2024 è inoltre operativo un sistema di carte digitali finanziato dal FSE+, destinato a circa 70.000 famiglie in gravi difficoltà economiche. La strategia finanziaria ha un'impostazione pluriennale, ma alcune misure risultano ancora in fase iniziale per ritardi nell'allocazione delle risorse o nella definizione degli strumenti attuativi.

Lezione appresa e ulteriori sviluppi

dalla prima fase di attuazione del PAN emergono indicazioni rilevanti. La governance multilivello si è confermata essenziale, ma richiede un coordinamento costante tra livelli istituzionali, soprattutto per superare le disparità territoriali nei servizi. L'adozione dell'AROPE aggiornato ha evidenziato la necessità di allineare strumenti statistici e obiettivi politici. Sono emerse criticità nei sistemi di monitoraggio, legate all'assenza di una piattaforma dati unificata e alla frammentazione dei sistemi informativi regionali.

È risultato fondamentale rafforzare il coordinamento interministeriale e coinvolgere maggiormente le amministrazioni locali. Rilevante anche il ruolo del Consiglio statale per la partecipazione dell'infanzia (CEPIA), che ha avviato un processo di consultazione da consolidare.

Per il futuro sono previsti: il completamento della piattaforma digitale nazionale per il monitoraggio, la revisione del PAN, l'attuazione della strategia per la deistituzionalizzazione (2024-2030), l'estensione dei servizi di cura precoce, il rafforzamento del sostegno alimentare e l'integrazione delle politiche abitative. Saranno inoltre potenziate le forme di partecipazione dei minorenni nella valutazione delle politiche.

Conclusioni

la Spagna ha avviato un piano solido per attuare la Garanzia per l'infanzia, con interventi rilevanti nell'educazione, alimentazione, salute e abitazione. L'adozione dell'indicatore AROPE aggiornato e l'impegno politico multilivello dimostrano una volontà strutturale di contrastare la povertà infantile.

Tuttavia, i dati recenti indicano un peggioramento del quadro: la povertà infantile resta alta e persistono forti disuguaglianze territoriali. Le difficoltà nel coordinamento, nella raccolta dati e nella piena attuazione delle misure richiedono interventi più incisivi.

Il piano ha introdotto riforme strutturali e meccanismi di partecipazione dei minorenni, ma il suo impatto dipenderà dalla continuità politica, dall'efficienza gestionale e dalla capacità di ridurre in modo tangibile l'esclusione sociale dei bambini più vulnerabili.