

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2621

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato **BORGHESE**

Disposizioni per la diffusione dell’educazione finanziaria

Presentata il 3 agosto 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! – L’educazione finanziaria, secondo la definizione datane dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), è il processo attraverso il quale i risparmiatori e gli investitori e in generale la più ampia platea dei consumatori dei servizi finanziari migliorano la propria comprensione di prodotti e nozioni finanziari e, attraverso l’informazione, l’istruzione e la consulenza, sviluppano le capacità e la fiducia necessarie per diventare maggiormente consapevoli dei rischi e delle opportunità finanziarie, per effettuare scelte informate, comprendere a chi chiedere supporto e mettere in atto altre azioni efficaci per migliorare il loro benessere finanziario.

Nei mercati bancari e finanziari la protezione del consumatore può essere favorita dalla combinazione di tre elementi diversi: la trasparenza delle condizioni contrattuali, un efficace sistema di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra inter-

mediari e clienti nonché l’educazione finanziaria del cittadino consumatore.

Gli interventi sulla trasparenza delle condizioni contrattuali sono uno degli strumenti volti a rimuovere le inefficienze collegate all’esistenza di asimmetrie informative tipiche dei mercati finanziari e devono garantire, sotto l’aspetto sostanziale e non soltanto formale, l’accesso del cliente a tutte le informazioni necessarie per fare confronti, effettuare scelte consapevoli e avere riscontri oggettivi sulla validità delle scelte effettuate.

Da alcuni anni, ormai, l’educazione finanziaria è considerata nel mondo un’attività strategica e meritevole di cospicui e considerevoli investimenti da parte dei Governi e dei soggetti privati.

Tutti i programmi mondiali di «*financial education*», dando attuazione alla definizione data dall’OCSE, hanno tentato di attivare un « processo attraverso il quale i consumatori/investitori finanziari possano migliorare la propria comprensione di pro-

dotti e nozioni finanziari e, attraverso l'informazione, l'istruzione e un supporto oggettivo, sviluppare le capacità e la fiducia necessarie per diventare maggiormente consapevoli dei rischi e delle opportunità finanziarie, per effettuare scelte informate, comprendere a chi chiedere supporto e mettere in atto altre azioni efficaci per migliorare il loro benessere finanziario». Hanno, cioè, avviato, con modelli più o meno efficienti, un processo che mette le persone che devono compiere una scelta in campo economico e finanziario nella condizione di compierla consapevolmente con le opportune conoscenze tecniche.

Le esperienze, sia quella italiana che quella internazionale, testimoniano che parlare di educazione finanziaria è limitativo poiché, se ci si pone come obiettivo di ottenere, nel lungo periodo, un miglioramento della *financial capability* del sistema-Paese, ciò è possibile solo se si considera l'educazione in età scolastica un passaggio obbligato e se si stabilizza l'apprendimento nel tempo, resistendo alla tentazione di realizzare interventi che muovano esclusivamente da esigenze contingenti dei consumatori. Le esigenze e le necessità dei consumatori, legate al ciclo di vita delle persone, non sono sufficienti a ispirare un intervento realmente capace di creare una cittadinanza economica diffusa, che consenta ai consumatori di adeguarsi con sicurezza e consapevolezza alle mutazioni profonde della società, attraversata dalle tensioni omologanti e allo stesso tempo individualizzanti connesse alla globalizzazione. Tali tensioni inevitabilmente modificano le interazioni dei cittadini nella vita economica e sociale della propria comunità e complicano il processo di comprensione del mondo, che sembra essere caratterizzato da un'incertezza sistemica, che rende sempre più confuso l'orizzonte valoriale delle persone.

Nel corso del tempo le esperienze internazionali hanno dimostrato che la scuola ha sempre costituito un canale privilegiato per veicolare iniziative, conoscenze e competenze di educazione finanziaria e che riveste un ruolo fondamentale perché, da un lato, consente di raggiungere una vasta

fascia della popolazione, con riferimento a tutti i ceti sociali, e, dall'altro, agevola il processo di avvicinamento, o di familiarizzazione, dei consumatori di domani ai temi finanziari, prima che giunga il momento della vita in cui saranno effettuate scelte che potranno incidere sul benessere economico.

Oggi la maggior parte dei giovani che rappresentano una società multietnica si trova a fronteggiare situazioni e scelte finanziarie più impegnative di quelle vissute alla stessa età dai loro genitori; inoltre, in una società multietnica come la nostra l'educazione finanziaria nelle scuole può produrre anche benefici indiretti per le famiglie in quanto i giovani possono veicolare in maniera più o meno volontaria quanto acquisito anche ai genitori.

L'esigenza di un'adeguata educazione finanziaria, inoltre, è globalmente cresciuta come conseguenza di alcuni fattori comuni a molti Paesi esteri. Dal lato della domanda: l'invecchiamento demografico e le riforme del sistema pensionistico che spesso prevedono modifiche peggiorative, che rendono le famiglie direttamente responsabili del finanziamento della loro assistenza sanitaria e dell'accumulo di ricchezza pensionistica; il basso livello dei tassi di interesse che le banche concedono sui conti correnti bancari e la diminuzione della domanda di acquisto delle abitazioni; una sempre maggiore quota di risparmio investita in prodotti assicurativi e previdenziali; un maggiore ricorso al credito al consumo. Dal lato dell'offerta: gli intermediari, stimolati dal contesto di mercati sempre più integrati e concorrenziali e favoriti dall'incessante innovazione tecnologica, hanno ampliato e diversificato la gamma di prodotti e di servizi.

In sintesi, alla crescente complessità dei prodotti offerti si è accompagnata la difficoltà da parte della clientela, che nella generalità dei casi non corrisponde al paradigma del «risparmiatore consapevole», di comprenderne le caratteristiche e di percepirne con chiarezza i reali profili di rischio e di rendimento. Le rilevazioni condotte in ambito internazionale forniscono

alcune importanti indicazioni sulle linee da seguire per i *policymaker*.

Negli Stati Uniti un rapporto del 2014 ha sottolineato che solo il 39 per cento degli intervistati ha conservato dati sulle spese effettuate, nonostante più del 66 per cento degli stessi avesse due o più carte di credito; il 40 per cento non ha ripagato mensilmente l'intero ammontare delle spese effettuate con carta di credito incorrendo in onerosi interessi e il 30 per cento si è dichiarato interessato ad acquisire maggiori conoscenze in campo finanziario. Nel Regno Unito, da un'indagine mirata condotta nell'ambito della *National strategy*, è emerso che l'80 per cento del campione intervistato non ha pianificato l'adesione a forme pensionistiche complementari, pur essendo consapevole del fatto che la pensione futura non sarà in grado di assicurargli un tenore di vita equivalente a quello attuale; il 33 per cento degli acquirenti di prodotti finanziari e assicurativi li ha acquistati senza effettuare raffronti con prodotti simili presenti sul mercato; il 40 per cento di detentori di strumenti finanziari (azioni, obbligazioni eccetera) non è al corrente del fatto che il valore di tali prodotti è soggetto alle oscillazioni del mercato.

Dati analoghi riguardano anche altri Paesi, quali il Giappone, la Germania e l'Australia.

Per quanto riguarda l'Italia, solo il 47 per cento delle famiglie risponde in modo corretto a domande volte a valutare la capacità di gestire il *budget* familiare (circa il 50 per cento è in grado di distinguere fra differenti tipologie di mutuo o comprendere le relazioni fra strumenti finanziari diversi; solo il 27 per cento è in grado di calcolare correttamente il rendimento di un titolo).

La consapevolezza di non avere adeguate competenze in ambito economico-finanziario per potersi occupare in maniera appropriata del proprio denaro è avvertita dalla gran parte della popolazione (circa il 70 per cento) e il bisogno di conoscenza viene espresso in special modo da una fascia della popolazione molto giovane (età compresa tra 18 e 24 anni).

Le rilevazioni effettuate dalla maggior parte dei *media* europei mostrano che il grado di cultura finanziaria è correlato al livello di istruzione scolastica e al reddito.

In Australia, per esempio, i livelli più bassi di educazione finanziaria riguardano la parte della popolazione che svolge lavori meno qualificati, con redditi inferiori a 20.000 dollari l'anno e con livelli di istruzione bassi. Evidenze analoghe sono state rilevate nel Regno Unito e negli Stati Uniti. In Italia, le famiglie del sud e delle isole presentano minori conoscenze finanziarie rispetto al resto del Paese; per quanto riguarda la condizione professionale, le famiglie con capofamiglia dirigente, imprenditore o libero professionista sono quelle che hanno una maggiore educazione finanziaria.

Le recenti crisi dei mercati, pur essendo generate da una concomitanza di fattori, trovano tra le loro cause determinanti anche la scarsa consapevolezza da parte dei mutuatari dei costi e dei rischi assunti all'atto della stipulazione dei contratti di finanziamento.

Le oscillazioni dei prodotti dei mercati finanziari hanno reso evidente che gli investitori mancano spesso degli strumenti di base per effettuare scelte di investimento consapevoli e ciò avviene in un contesto caratterizzato dalla crescita dell'esposizione delle famiglie ai rischi del mercato registrata negli ultimi anni. In Italia, la partecipazione diretta e indiretta ai mercati azionari attraverso fondi comuni di investimento, polizze assicurative e previdenza integrativa è raddoppiata nel corso degli ultimi venti anni; negli Stati Uniti più di metà delle famiglie investe almeno parte della propria ricchezza in azioni; in Svezia oltre due terzi; in Francia, Italia e Germania circa un quarto.

Inconsistenti livelli di cultura finanziaria sono fonte di inefficienza anche nella scelta dei prodotti bancari elementari, come il conto corrente.

In generale le autorità preposte dovrebbero sensibilizzare gli operatori finanziari, incentivando anche l'introduzione di codici di condotta sui temi della *financial education*, che deve diventare strumento di tra-

sparenza e di *accountability* del loro operato.

È stato evidenziato su molti quotidiani locali come negli ultimi anni l'inappropriata gestione individuale del debito possa portare gravi conseguenze non solo per i singoli cittadini, ma anche per l'economia pubblica. Tali considerazioni, unite al sempre maggiore trasferimento di rischi e di responsabilità a carico dei consumatori di prodotti finanziari e alla complessità di un mercato finanziario con numerose offerte di prodotti e di servizi, spingono verso l'attuale e generale interesse rivolto all'educazione finanziaria.

In molti Paesi si stanno sviluppando strategie nazionali e programmi per incrementare il livello di conoscenza in materia da parte dei propri cittadini e tutte le principali istituzioni sovranazionali si stanno occupando del tema, indicando linee guida e modelli di sviluppo.

La Commissione europea ha rivisto le sue iniziative di intervento in questo ambito e ha realizzato il documento *Review of the initiatives of the European Commission in the area of financial education*. La politica dell'Unione europea nell'area dell'educazione finanziaria è stata stabilita con la *Communication on financial education* del 2007. In questo documento si spiegano il ruolo dell'educazione finanziaria nella politica del mercato interno e i suoi benefici per gli individui, la società e l'economia nel suo complesso. Inoltre, esso elenca otto principi per una diffusione di successo dei programmi di educazione finanziaria e annuncia il lancio di quattro iniziative pratiche: una rete di professionisti, un *database* europeo di programmi e iniziative, lo sviluppo di strumenti *on line* per i docenti all'interno del programma per l'educazione dei consumatori *on line* e la sponsorizzazione di iniziative degli Stati membri.

Sia il Consiglio dell'Unione europea sia il Parlamento europeo hanno prestato attenzione all'educazione finanziaria spingendo gli Stati membri ad aumentare gli sforzi nella sua diffusione e in particolare nello stabilire:

1) una piattaforma nazionale per la cooperazione di tutti gli *stakeholder*;

2) l'inclusione delle tematiche nei *curricula* scolastici;

3) il bisogno di adeguare gli schemi di educazione finanziaria a *target* differenti.

Volendo tracciare un quadro europeo delle iniziative sovranazionali messe in campo, una delle più importanti è stata la creazione, nel 2008, dell'*Expert group on financial education* (EGFE). Si trattava di un gruppo costituito da un massimo di 25 membri e caratterizzato da una varietà di *stakeholder* provenienti da diversi settori. Il gruppo è stato istituito con l'obiettivo di creare uno scambio di informazioni in relazione alle tematiche trattate nella citata comunicazione della Commissione europea del 2007. L'EGFE ha reso possibile il trasferimento di informazioni e di *best practice* tra i membri e ha messo in comune le competenze di alfabetizzazione finanziaria sviluppate nei diversi contesti. Ha giocato un ruolo positivo nel promuovere lo sviluppo della conoscenza e delle competenze dei suoi membri, informandoli dei diversi approcci e metodi per fornire educazione finanziaria. Ha, inoltre, migliorato lo scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri su specifiche questioni nazionali. Dall'altro lato, i membri hanno beneficiato del regolare aggiornamento sulle politiche della Commissione e sulle iniziative di interesse per le loro attività a livello nazionale.

Fino al 2011 sono stati organizzati cinque incontri della durata di un giorno, in cui sono stati discussi diversi temi: l'impatto di un basso livello di alfabetizzazione finanziaria sulla crisi, l'inserimento dell'educazione finanziaria nei *curricula* scolastici, l'utilizzo di tecniche di *social marketing* per promuovere l'alfabetizzazione, le strategie per i Paesi a basso reddito e l'importanza della pianificazione della pensione. Durante gli incontri erano emerse proposte per le iniziative future da parte della Commissione per aumentare la consapevolezza del bisogno di alfabetizzazione finanziaria e per favorire una migliore educazione in questo ambito:

1) continuare a invitare gli Stati membri a sviluppare strategie nazionali basate

su *partnership* pubblico-private, che includano l'educazione finanziaria nei *curricula* scolastici e che conducano indagini sull'alfabetizzazione finanziaria;

2) creare e pubblicare una tabella comparativa per monitorare i progressi dei vari Paesi a riguardo;

3) rafforzare la cooperazione tra la Commissione e le istituzioni nazionali per promuovere l'importanza dell'educazione finanziaria verso i Governi, per sfruttare le potenziali sinergie e per evitare ripetizioni del lavoro;

4) promuovere indagini europee per monitorare il livello di educazione finanziaria e realizzare studi con l'obiettivo di mappare i programmi di educazione finanziaria attuati all'interno degli Stati membri e i comportamenti finanziari di diversi gruppi *target*;

5) organizzare una giornata europea (o l'anno europeo) sull'educazione finanziaria con l'obiettivo di far emergere la consapevolezza del bisogno di educazione finanziaria;

6) promuovere una conferenza annuale sull'educazione finanziaria;

7) creare un sistema di riconoscimento pubblico (ad esempio, premi) per le *best practice* nell'educazione finanziaria;

8) introdurre una patente europea per i servizi finanziari come certificato delle competenze e dell'alfabetizzazione finanziarie acquisite;

9) promuovere incontri periodici tra le amministrazioni pubbliche nazionali per affrontare i programmi presenti e le agende delle politiche a livello nazionale;

10) esplorare la possibilità di rendere i finanziamenti dell'Unione europea disponibili per le iniziative di educazione finanziaria a livello nazionale.

La seconda azione a livello europeo è stata l'istituzione, nel 2009, dello *European database for financial education* (EDFE), all'interno del quale sono state inserite le informazioni sui programmi di educazione

finanziaria esistenti, emerse da un'indagine dell'Unione europea nel 2007.

Questo *database* ha costituito una sorta di libreria elettronica sui progetti di educazione finanziaria, categorizzati in base a criteri geografici, contenuti, *target* e metodo. Ad oggi, però, è stato riscontrato un uso limitato dei contenuti del sito *web*, dovuto verosimilmente a una mancanza di pubblicità appropriata e ad alcune limitazioni relative alla sua struttura. Di conseguenza, sono state assunte ulteriori iniziative volte ad aumentare la consapevolezza tra i cittadini e gli *stakeholder* sull'esistenza del *database* e dei suoi contenuti, ad aggiungere una sessione sugli ultimi programmi inseriti, con la possibilità di registrazione degli utenti, a creare *link* con altri siti, e via enumerando.

La terza azione è stata la sponsorizzazione di iniziative degli Stati membri mirate a promuovere l'educazione finanziaria, con l'obiettivo di dare loro visibilità e credibilità, per stimolare il dibattito a livello nazionale sulla rilevanza dell'educazione finanziaria e per incoraggiare lo sviluppo dei programmi. Le risorse finanziarie per le sponsorizzazioni sono state però talora limitate e, inoltre, non è stato possibile per la Commissione europea partecipare a tutti gli eventi richiesti (il suo coinvolgimento prevedeva l'utilizzo del *logo*, la presenza di un messaggio di supporto e, dove possibile, di un rappresentante). L'assenza di sostegno finanziario alle iniziative sembra aver avuto un ruolo importante nell'indebolire l'attrattiva della sponsorizzazione della Commissione.

Infine, la Commissione europea ha contribuito alla diffusione di educazione finanziaria tramite il portale *www.dolceta.eu*, uno strumento *on line* nato nel 2003 (dal 2013 sostituito dal nuovo portale multilingue *www.ConsumerClassroom.eu*) con l'obiettivo di promuovere la conoscenza e la comprensione dei diritti dei consumatori e di sviluppare strumenti interattivi utilizzabili da cittadini, formatori, docenti e studenti. Esso includeva otto moduli sul tema del consumo consapevole, cinque con schede informative per i consumatori e tre con materiale utile per i docenti interessati

anche alla divulgazione dell'educazione finanziaria.

Nella comunicazione del 2007, infatti, la Commissione europea si era posta tra le priorità quella di sviluppare una sessione dedicata alla formazione dei docenti, con l'obiettivo di incentivare l'inserimento su base volontaria delle tematiche di educazione finanziaria nelle materie già presenti.

Nel 2010, quindi, è stata creata un'apposita sessione nel sito *www.dolceta.eu*, adattabile ai *curricula* nazionali e strutturata su quattro temi: spendere, risparmiare/investire, prendere in prestito e tutela/assicurazione. Essa contiene in media sei piani di lezione per ciascun tema. Ogni piano include il *target*, le linee generali punto per punto, un glossario, le risorse e *link* utili. Sono disponibili numerosi strumenti per i docenti, come presentazioni, *brochure*, opuscoli, schemi di giochi di ruolo, casi studio, *quiz* interattivi, video *clip* e audio *clip*. Il materiale è adattato alle diverse età e alle circostanze nazionali ed è inoltre tradotto in venti lingue dell'Unione europea. A livello internazionale, l'OCSE è una delle maggiori organizzazioni che si occupano di educazione finanziaria. A partire dal 2003 ha realizzato un progetto con l'obiettivo di analizzare le esperienze di educazione finanziaria realizzate nei vari Paesi.

Riconoscendo la crescente importanza dell'educazione finanziaria a livello globale, l'OCSE ha istituito l'*International network on financial education* (INFE), un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti delle autorità pubbliche dei Paesi membri (al momento 138 istituzioni provenienti da 68 Paesi si sono unite al *network*). I membri si incontrano due volte all'anno per discutere gli ultimi sviluppi nel loro Paese e per predisporre studi analitici e comparativi, metodologie, *best practice* e linee guida in relazione alle aree chiave prioritarie. In questo contesto, sia i programmi di educazione finanziaria nelle scuole sia la valutazione internazionale della capacità finanziaria sono stati identificati dall'OCSE come questioni di prioritaria importanza.

L'OCSE ha, infatti, focalizzato la sua attenzione, in particolare negli ultimi anni, sulla necessità di sviluppare le competenze e le abilità finanziarie e non solo le conoscenze, enfatizzandone l'importanza e sottolineando come le decisioni individuali, prese in assenza di determinate conoscenze e capacità, abbiano contribuito alla crisi finanziaria di cui siamo testimoni. L'educazione finanziaria diventa, dunque, come già rilevato, un possibile strumento per contribuire non solo al benessere individuale, ma anche a quello sociale.

Nel 2010 la Banca mondiale ha lanciato un programma globale per la protezione e l'alfabetizzazione del consumatore in materia finanziaria, il *Global program for consumer protection and financial literacy*. Il programma promuove la diffusione di informazioni semplici e immediatamente comprensibili, in modo da aiutare i Paesi a raggiungere concreti e visibili miglioramenti nella tutela dei consumatori e nell'uso dei servizi finanziari. L'intero programma si focalizza su quattro punti:

- 1) rendere facilmente comprensibili e comparabili le informazioni per mettere il consumatore nella posizione di poter effettuare le proprie scelte nelle migliori condizioni;

- 2) migliorare le pratiche di *business* per garantire la proibizione di quelle abusive e predatorie e la regolazione degli intermediari;

- 3) offrire ai consumatori un modo per ottenere un risarcimento rapido e facile quando le istituzioni finanziarie commettono un errore;

- 4) aiutare i consumatori a utilizzare i servizi finanziari con fiducia.

Il programma globale ha unito le agenzie del settore pubblico e privato, al fine di trovare la migliore risoluzione per ogni Paese; i buoni principi stipulati nel programma hanno lo scopo finale di aumentare le capacità finanziarie della popolazione.

Alcuni anni dopo la Banca mondiale ha redatto il documento *Good practices for*

financial consumer protection, per contribuire al dialogo internazionale sulla tutela dei consumatori. Le *good practice* sono utilizzate dalla Banca mondiale nel valutare il regime di tutela del consumatore attivato dai vari Paesi e possono essere utili ai Paesi

stessi per condurre un'autovalutazione. In particolare, l'istituzione internazionale sta anche collaborando con alcuni Paesi, come la Lettonia o l'Azerbaijan, nella costruzione di veri e propri *action plan* che attuino tali raccomandazioni.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. La presente legge prevede misure e interventi volti a diffondere l'educazione alla cittadinanza economica nella collettività, sia in età scolare, sia in età adulta.

2. Ai fini della presente legge, per cittadinanza economica si intende l'insieme di capacità e di competenze che, nel rispetto delle regole del vivere civile, consentono al cittadino di compiere scelte consapevoli in materia economica basate sulla conoscenza dei processi cognitivi e degli aspetti emotivi e psicologici che influiscono su tali scelte, al fine di contribuire al benessere economico individuale e sociale.

Art. 2.

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *n*), della Costituzione, per la definizione di un programma formativo di educazione alla cittadinanza economica destinato ad accrescere le capacità, le conoscenze e le competenze dei giovani in materia economica al fine di consentire loro, in età adulta, di compiere scelte consapevoli e di operare in modo adeguato all'interno del rispettivo contesto economico.

Art. 3.

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono, altresì, principi fondamentali sull'istruzione e sulla previdenza sociale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *n*) e *o*), della Costituzione, per la definizione di un programma formativo di educazione alla cittadinanza economica destinato ad accrescere le capacità, le conoscenze e le competenze degli adulti in materia economica, al fine di consentire loro di compiere scelte consapevoli e di operare

in modo adeguato all'interno del rispettivo contesto economico.

Art. 4.

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0114130