



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori Mauro MARINO, MARCUCCI, ASTORRE, BOCCHINO, BORIOLI, BROGLIA, BUEMI, CALEO, CARDINALI, CASSON, CORSINI, CUCCA, DEL BARBA, FAVERO, Elena FERRARA, Marco FILIPPI, FORNARO, GIACOBBE, GINETTI, GOTOR, GUERRA, GUERRIERI PALEOTTI, ICHINO, MANASSERO, MATTESINI, MICHELONI, MIRABELLI, MORGONI, MOSCARDELLI, ORRÙ, PADUA, PAGLIARI, PARENTE, PEZZOPANE, PUGLISI, RANUCCI, RICCHIUTI, Gianluca ROSSI, TOMASELLI, TURANO, ZANONI, ZAVOLI, BERGER, BERTUZZI, BIANCONI, BIGNAMI, BONAIUTI, CUOMO, DI BIAGIO, FASIOLO, FRAVEZZI, GASPARRI, GRANAIOLA, LANIECE, MANCUSO, MARAN, MASTRANGELI, MERLONI, MOLINARI, PEGORER, ROMANO, SCIASCIA, SUSTA, VACCIANO e ZELLER

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 DICEMBRE 2013

Norme per l’educazione alla cittadinanza economica

ONOREVOLI SENATORI. – Da alcuni anni ormai la *financial education* è considerata nel mondo un'attività educativa strategica e meritevole di ampi e considerevoli investimenti da parte di governi e soggetti privati. Tutti i programmi di *financial education* nel mondo hanno tentato di attivare un «processo attraverso il quale i consumatori/investitori finanziari possano migliorare la propria comprensione di prodotti e nozioni finanziarie 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 metta le persone, che devono compiere una scelta in campo economico e finanziario, nella condizione di compierla consapevolmente.

PARTE I – Premessa

L'educazione finanziaria viene considerata ormai uno strumento di sviluppo di conoscenze, capacità, attitudini e competenze che consentano di esercitare il proprio autonomo giudizio e compiere una scelta che nasce sì da una selezione di un nutrito gruppo di informazioni possedute e ricercate, ma è strettamente legata alle competenze maturate e alla capacità di applicare le conoscenze acquisite.

L'esperienza sia internazionale sia italiana ci suggerisce che parlare di educazione finanziaria ed economica 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 si 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.

Appare più corretto, dunque, ragionare dello sviluppo di un progetto di educazione alla cittadinanza economica, intendendo per essa un insieme di capacità e competenze che permettano al cittadino di divenire agente consapevole nell'arco della propria vita economica e sociale.

L'educazione alla cittadinanza economica attiene non solo a quelle nozioni economico-finanziarie come la comprensione del concetto di moneta, denaro e prezzi e della differenza tra economia reale e finanziaria, l'utilizzo consapevole del denaro, la conoscenza del consumo presente e consumo fu-

turo, la capacità di gestire un *budget* correttamente, la prevenzione dell'indebitamento, ma comprende anche tutto ciò che permetta una corretta gestione della propria vita e del proprio futuro all'interno della società, in relazione al ruolo assunto dall'economia nell'agire sociale. In particolar modo, si fa riferimento: all'educazione assicurativa, alla legalità, alla previdenza, al lavoro, al risparmio.

In altri termini, un cittadino diventa agente economico rispettoso delle regole del vivere civile attraverso lo sviluppo dei processi cognitivi e degli aspetti emotivi e psicologici che influiscono sulle scelte economiche e gli permettono di contribuire non solo al benessere economico individuale, ma anche a quello sociale.

PARTE II - *Educazione economica e finanziaria nel mondo: nuove esperienze e conferme internazionali*

La recente crisi finanziaria ha drammaticamente mostrato che i consumatori necessitano di maggiori conoscenze in materia di prodotti bancari, finanziari, assicurativi, previdenziali; la complessità dei mercati finanziari, delle scelte che i cittadini devono fronteggiare e del rischio a esse connesso è aumentata rapidamente, molto più rapidamente di quanto siano aumentate le conoscenze e competenze dei cittadini stessi. Tali competenze sono oggi sempre più indispensabili, al fine di compiere scelte consapevoli, con un'appropriata conoscenza dei rischi insiti in ogni decisione.

Inoltre, è stato evidenziato come 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 responsabilità a carico dei consumatori di prodotti finanziari e alla complessità di un mercato finanziario con numerose offerte di prodotti e servizi, spingono verso l'attuale

e generale interesse rivolto all'educazione finanziaria.

Molti Paesi 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 recentemente 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* (comunicazione della Commissione COM/2007/808 final) del dicembre 2007. Questo documento spiega 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, 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* «Dolceta» 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 nell'implementare quanto presente nella comunicazione del 2007, e in particolare nello stabilire:

- una piattaforma nazionale per la cooperazione di tutti gli *stakeholder*;
- l'inclusione delle tematiche nei *curricula* scolastici;
- il bisogno di adeguare gli schemi di educazione finanziaria a *target* differenti.

Nonostante questo forte impulso, i progressi dal 2007 a oggi non sono stati così evidenti e molti Stati membri non hanno ancora risposto in modo adeguato alla necessità dei consumatori di raggiungere un livello di educazione finanziaria sufficiente per comprendere i servizi e i prodotti finanziari e per compiere scelte informate. In particolare, solo un limitato numero di Stati ha sviluppato al momento una strategia nazionale che definisca in modo chiaro i ruoli e le competenze, assicuri il coinvolgimento attivo di tutti gli attori, identifichi e assegni priorità ai bisogni dei diversi gruppi sociali e sfrutti in modo efficace le risorse disponibili. Inoltre, l'educazione finanziaria è stata resa parte integrante dei *curricula* in pochi Stati membri.

Volendo tracciare un quadro europeo delle iniziative sovranazionali messe in campo, una delle più importanti in questi ultimi anni è stata la creazione, nel 2008, dell'*Expert Group on Financial Education* (EGFE). Si tratta 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 i 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, strategie per i Paesi a basso reddito, l'importanza della pianificazione della pensione. Durante gli incontri sono 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:

- 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;

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

- 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;

- lanciare 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*;

- organizzare una Giornata europea (e/o l'Anno europeo) sull'educazione finanziaria con l'obiettivo di far emergere la consapevolezza del bisogno di educazione finanziaria;

- promuovere una conferenza annuale sull'educazione finanziaria;

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

- introdurre una patente europea per i servizi finanziari come certificato delle competenze e alfabetizzazione finanziarie acquisite;

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

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

La seconda azione prevista dalla Comunicazione è stata la creazione 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* costituisce una sorta di libreria elettronica sui progetti di educazione finanziaria, categorizzati in base a criteri geografici, contenuti, *target*, 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 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 ha contribuito alla diffusione di educazione finanziaria tramite il portale www.dolceta.eu, uno strumento *on line* nato nel 2003 con l'obiettivo di promuovere conoscenza e comprensione dei diritti dei consumatori e di sviluppare strumenti interattivi utilizzabili da cittadini, formatori, docenti e studenti. Attualmente esso include 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 (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) è una delle maggiori organizzazioni che si occupano di educazione finan-

ziaria. A partire dal 2003 ha realizzato un progetto con l'obiettivo di analizzare le esperienze di educazione finanziaria realizzate nei vari Paesi. Questo lavoro è sfociato nel 2005 nella pubblicazione del libro *Improving financial literacy: analysis of issues and policies* ed è stato integrato da una commissione globale sull'educazione finanziaria, l'*International gateway for financial education* (IGFE) e da un portale *on line* che raccoglie dati, risorse, ricerche e notizie sul tema e i programmi di tutto il mondo.

Un altro importante documento realizzato dall'OCSE nello stesso anno è *Recommendation on principles and good practices for financial education and awareness*, attraverso il quale l'OCSE ha suggerito un approccio d'azione complessivo, finalizzato a individuare gli strumenti di intervento per la formazione più idonei per la crescita dell'educazione finanziaria, in relazione alle specifiche situazioni di ciascun Paese, alle diverse fasce di consumatori interessate e alle possibili forme di coinvolgimento degli operatori.

Riconoscendo la crescente importanza dell'educazione finanziaria a livello globale, nel 2008 l'OCSE ha creato 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 practices* 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 state identificate dall'OCSE come questioni di prioritaria importanza.

Per questo motivo il *Programme for international student assessment* (PISA) del 2012 si è focalizzato in parte sul tema della

financial literacy (spesso indicata come *financial capability*). Si tratta di una valutazione su scala mondiale della *performance* degli studenti di 15 anni, fino a oggi, in tre ambiti: lettura, matematica e scienze. Essa è stata realizzata per la prima volta nel 2000 e viene ripetuta ogni tre anni. È coordinata dall'OCSE e ha l'obiettivo di migliorare le politiche e i risultati educativi. Il PISA 2012 ha rappresentato un momento molto importante per lo sviluppo delle strategie e dei programmi di educazione finanziaria in Europa, in quanto è il primo momento di *test* reale e condiviso su larga scala delle competenze e conoscenze dei giovani cittadini.

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

Per un adeguato sviluppo di queste competenze, è di fondamentale importanza che l'educazione finanziaria interessi in primo luogo i giovani. Le persone dovrebbero essere educate sulle questioni finanziarie il prima possibile nella loro vita. La scuola pertanto sembra essere, secondo le indicazioni OCSE, il canale più adatto ed efficace per educare finanziariamente i ragazzi. In quest'ottica l'OCSE ha inserito il tema della *financial literacy* nella valutazione PISA 2012 e l'INFE ha realizzato nel 2011 un importante documento contenente le linee guida per lo sviluppo di progetti di educazione finanziaria all'interno delle scuole: *Guidelines on financial education at school and guidance on learning framework*. Questo documento offre assistenza nella progettazione, introduzione e sviluppo di pro-

grammi efficienti. Si tratta di linee guida che possono essere adattate in base ai livelli di istruzione, ai sistemi educativi e alle esigenze nazionali.

L'OCSE ha, inoltre, sottolineato recentemente l'importanza della valutazione dei programmi di educazione finanziaria quale elemento fondamentale per la loro realizzazione. Essa rende possibile la raccolta di informazioni relative alla loro efficacia, valore e impatto, e il conseguente miglioramento dei programmi. L'INFE ha così realizzato una guida alla valutazione - *Guide to evaluating financial education programmes* - rivolta a gestori, educatori e *stakeholder* coinvolti nella progettazione di programmi di educazione finanziaria, che contiene gli *step* e i principi alla base di una buona valutazione. Il documento offre inoltre una panoramica dei metodi valutativi utilizzabili.

Recentemente, inoltre, la Banca mondiale ha pubblicato *Diagnostic reviews on consumer protection and financial literacy* in cui sono state coinvolte nove nazioni europee e l'Asia Centrale; in tale pubblicazione viene fornita un'analisi del quadro giuridico, normativo e istituzionale per la tutela dei consumatori nei servizi finanziari e nei programmi di educazione finanziaria; le valutazioni si basano sulle esperienze internazionali ben riuscite e vengono fornite le raccomandazioni prioritarie.

Nel 2010 la Banca mondiale ha lanciato un programma globale per la protezione/al-fabetizzazione 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 unisce 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.

Nel 2011 la Banca mondiale ha sviluppato il documento *Good practices for financial consumer protection*, che vuole contribuire al dialogo internazionale sulla tutela dei consumatori. Le *Good practices* 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 Plans* che implementino tali raccomandazioni.

PARTE III - *L'educazione alla cittadinanza economica in Italia*

L'educazione alla cittadinanza economica in Italia è ritenuta meritevole di investimenti e ne sono dimostrazione i diversi disegni di legge presentati sul tema nel corso della XVI legislatura (vedi atti Senato nn. 1288, 1477, 1626, 1593 e 1971, unificati, nel corso dell'esame presso la 10^a Commissione del Senato, in un testo recante disposizioni in materia di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale), concordi nell'affer-

mare la necessità di avviare un processo formativo che elevi la *financial capability* dei nostri connazionali e di creare un sistema di coordinamento delle varie iniziative di educazione finanziaria che faccia capo agli attori del sistema economico finanziario italiano, ovvero le istituzioni politiche, finanziarie, le associazioni di consumatori e così via. In particolare, il testo unificato predisposto per i citati disegni di legge prevedeva una larga cabina di regia, il Comitato per la programmazione e il coordinamento, istituito dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che comprendesse anche i rappresentanti delle regioni, del Senato, della Camera, della Commissione o del Parlamento europeo, del mondo accademico, delle associazioni nazionali e degli enti accreditati per l'attività di formazione degli adulti, delle associazioni dei consumatori, dell'industria finanziaria (ABI, ANIA) e dei rappresentanti delle Autorità di vigilanza (Banca d'Italia, ISVAP, COVIP, CONSOB). La proposta prevedeva che detto organo dovesse fungere da cabina di regia e concertazione di tutte le iniziative messe in campo nel nostro Paese.

A ciò si aggiunga che gli investimenti e le iniziative educative e informative sul tema, da parte dei soggetti pubblici e privati, sono numerose e sembrano essere aumentate nel corso degli ultimi anni. Secondo l'Osservatorio della Fondazione Rosselli/Consorzio PattiChiari,^(*) i soggetti del mondo econo-

mico, finanziario e scolastico, siano essi pubblici o privati (istituzioni e autorità di vigilanza, industria bancaria e finanziaria, scuola, associazioni di consumatori, associazioni di imprenditori), dal 2004 sono impegnati nella realizzazione di programmi di educazione finanziaria e continuano a manifestare la volontà di incrementare e migliorare le iniziative realizzate, pur in una generale assenza di modelli, coordinamento e linee guida.

Secondo i dati relativi al 2011 dell'Osservatorio Fondazione Rosselli/Consorzio PattiChiari, la maggioranza dei soggetti che realizzano attività di educazione economico-finanziaria è costituita da istituti bancari (68 per cento), seguiti dalle fondazioni bancarie (18 per cento) e dagli enti e associazioni di categoria e consorzi di varia natura. L'analisi della Fondazione Rosselli evidenzia che il 67 per cento dei soggetti (Autorità di vigilanza, Consorzi PattiChiari, istituti bancari, fondazioni bancarie, associazioni di consumatori, enti e associazioni di categoria e consorzi di varia natura, istituzioni, scuola e università) si è cimentato almeno una volta o ha supportato economicamente la realizzazione di un programma di educazione finanziaria nel corso degli ultimi anni. Il 64 per cento dei soggetti ha confermato l'impegno in questo campo, dichiarando di aver realizzato un'iniziativa anche nel 2011. Nel 79,5 per cento dei casi si è trattato di un aggiornamento o di una replica di un'iniziativa precedentemente avviata, nel 39 per cento dei casi di un nuovo programma. Quasi 7

(*) L'Osservatorio nasce nel 2010 e coinvolge in indagini annuali: istituzioni, autorità di vigilanza, industria bancaria e finanziaria, scuola, associazioni di consumatori, associazioni di imprenditori. Tali soggetti vengono invitati a riflettere sul tema dell'educazione finanziaria e a raccontare dettagliatamente le esperienze più significative messe in campo, se si è trattato di un aggiornamento o di un nuovo programma, o a esplicitare il proprio interesse verso l'adesione a eventuali iniziative future.

L'indagine, nel dettaglio, è realizzata attraverso le seguenti tecniche di indagine:

- la realizzazione di una indagine CAWI (*Computer Assisted Web Interviewing*) su un campione di 1.113 soggetti, che ha previsto la somministrazione di un questionario *on line*, seguito da sollecitazione telefonica;
- una ricerca *desk* volta a individuare le nuove iniziative di educazione finanziaria messe in campo nell'ultimo anno ed eventuali aggiornamenti di quelle rilevate nell'ambito dell'indagine dello scorso anno;
- un *panel* di interviste in profondità rivolte a soggetti privilegiati.

soggetti su 10 sostengono di essere interessati a incrementare le iniziative di educazione finanziaria nel successivo triennio e sono d'accordo con l'idea che sia necessario un programma nazionale coordinato da un ente centrale pubblico e realizzato in collaborazione con gli *stakeholder* pubblici e privati.

Il 33 per cento dei soggetti partecipanti che non ha realizzato iniziative di educazione finanziaria sostiene, invece, di non averlo fatto, come nel 2010, perché non rientra nella strategia e nella *mission* dell'ente (28 per cento), o perché non la si considera come una attività prioritaria (16 per cento). L'aumento della percentuale, nel 2011 rispetto all'anno precedente, (+8,2 per cento) di soggetti che non hanno realizzato programmi è legato al fatto che ben il 23 per cento dei partecipanti sostiene di aver interrotto tali attività per dedicarsi a un'attività di analisi e valutazione dell'efficacia delle iniziative realizzate. Dunque, molti soggetti hanno deciso di dedicarsi ad un'attività di ripensamento delle iniziative realizzate, consapevoli di dovervi apportare delle modifiche per renderle più efficaci, legate alle nuove necessità dei *target* finali.

Calano, inoltre, in maniera rilevante, coloro che dichiarano di non realizzare attività educative legate al mondo economico per mancanza di risorse organizzative (dal 33 per cento del 2012 al 5 per cento del 2011) e per la convinzione di non essere il soggetto più adatto alla gestione di un'attività formativa in campo economico-finanziario (dal 14 per cento al 5 per cento).

Si tratta di un panorama amplissimo di esperienze, che continua a coinvolgere un numero altissimo di soggetti giovani e adulti:

- circa 24.600 studenti, e 1.264 classi appartenenti a scuole di ogni ordine e grado distribuite in tutta Italia, per il programma realizzato da Banca d'Italia e MIUR dal 2008 a oggi;

- circa 85.000 studenti dal 2004, di cui 27.600 solo nel 2010-11, per i programmi realizzati o promossi dal Consorzio Patti-Chiari. Non meno rilevanti i dati dell'anno scolastico 2011-2012, che ha visto l'aggiornamento dei programmi del Consorzio, con l'avvio di una proposta formativa che copre tutti i *target*, dalle scuole primarie agli adulti, con i seguenti numeri: 85 province coinvolte in tutto il territorio nazionale, 30 istituti bancari di 12 gruppi, 3.323 scuole e 40.000 studenti (stima periodo settembre 2011-maggio 2012), 12 associazioni dei consumatori;

- 4.000 studenti, a partire dal 2008, e più di 1.700 docenti per il progetto «Cultura finanziaria a scuola: Prepararsi a scegliere» di Intesa Sanpaolo e Osservatorio permanente Giovani-Editori;

- 35.000 partecipanti (1 su 5 ha meno di 30 anni), circa 1800 eventi a far data dal 2009 per il programma EduCare di BNL-BNP Paribas;

- 2.000 discenti, 45 educatori coinvolti in 18 diverse province italiane, 61 corsi erogati per circa 6.600 ore di formazione, da aprile a luglio 2011, per il nuovo programma Informati di UniCredit Banca;

- 12 scuole secondarie di I grado del Lazio e della Lombardia per la fase sperimentale del progetto «Io&irischi» di Forum ANIA-Consumatori e Associazione europea per l'educazione economica AEEE - Italia.

Il 58 per cento dei partecipanti (+10 per cento rispetto al 2010) si è affidato ad altri soggetti per l'elaborazione dei programmi di educazione finanziaria, aderendo a iniziative non proprie. Il 9 per cento ha progettato e gestito l'iniziativa in collaborazione con altri *stakeholder*, mentre il 33 per cento degli indagati ha svolto tale attività in completa autonomia.

Si registra, rispetto al 2010, un crescente ricorso a esperti esterni per impostare i programmi (+20 per cento), mentre sono diminuite le realtà che hanno impostato l'iniziativa.

tiva in collaborazione (-19 per cento), preferendo in parte svolgere tale attività in completa autonomia (+10 per cento), in parte utilizzare, come già detto, programmi impostati da altri.

Le iniziative indagate sono rivolte a un *target* composto prevalentemente da studenti di scuola secondaria di I e di II grado, come nel 2010. In particolar modo, si registra un importante aumento dell'interesse verso il *target* famiglia: si passa infatti dal 6 per cento sul totale del 2010 al 29,5 per cento del 2011. Per tali *target*, i programmi hanno tentato di sviluppare nei partecipanti prevalentemente:

- la capacità di risparmiare (64 per cento, +28 per cento rispetto alla rilevazione del 2010);
- la capacità di pianificazione a lungo termine (53 per cento, +18 per cento nel 2011);
- la capacità di gestire il consumo presente e il consumo futuro (51 per cento, +26 per cento nel 2011).

Cresce, inoltre, l'obiettivo formativo di sviluppare la capacità di prevedere i rischi e le incertezze del mercato (+28 per cento).

Al fine di raggiungere gli obiettivi sopra indicati i soggetti attuatori di iniziative di *financial education* dichiarano di essersi limitati a fornire ai partecipanti (82 per cento) nozioni economiche e finanziarie di base, accompagnate, nel 53 per cento dei casi, anche da informazioni volte a favorire una migliore comprensione dei principali prodotti/servizi finanziari. Dall'indagine del 2011, traspare la necessità che i programmi formativi si occupino maggiormente dello sviluppo della consapevolezza nei percorsi di scelta economica e finanziaria degli utenti e facciano chiarezza su:

- le scelte di investimento e risparmio;
- i problemi contingenti.

L'indagine rileva, inoltre, che i contenuti non sono veicolati attraverso una metodolo-

gia particolarmente innovativa, ma i dati raccolti ci raccontano di un panorama composto da iniziative realizzate prevalentemente in maniera tradizionale, che rilevano una tendenza (trasversale a tutti i soggetti) alla tradizione e alla mancanza di differenziazione nell'approccio ai diversi *target*. Il 94 per cento degli intervistati, infatti, ha preferito erogare i contenuti attraverso la modalità delle lezioni/incontri in presenza, con percentuali stabili rispetto alla rilevazione del 2010 (97 per cento). Il 42 per cento ha accompagnato gli incontri con la distribuzione di dispense didattiche e materiale informativo. In questo caso, è possibile rilevare una forte e positiva riduzione rispetto al 2009, quando ben il 62 per cento dei partecipanti si limitava alla distribuzione di materiale didattico. Solamente il 9 per cento (+2 per cento rispetto al 2010) ha utilizzato le lezioni a distanza veicolandole *on line*, mentre l'8 per cento dei soggetti indagati ha utilizzato lo strumento del gioco di ruolo, il cui uso è calato dell'8 per cento.

Più semplice dell'individuazione e della progettazione di una modalità didattica innovativa ed efficace, sembra essere la graduale sostituzione di strumenti tradizionali con una selezione degli stessi più integrata e variegata. I soggetti coinvolti, pur in un contesto generale che continua a mancare di indirizzi e modelli chiari, e che denota scarsa esperienza internazionale, mostrano un maggiore impegno nell'impostazione di attività di monitoraggio dell'efficacia degli interventi realizzati, sia in termini di rilevamento delle criticità, sia nell'ottica di monitoraggio dei risultati formativi.

Nel 2011 sembra però manifestarsi una maggiore attenzione verso le attività di monitoraggio delle iniziative: il 69 per cento dei soggetti intervistati, infatti, ne ha realizzato a margine della propria iniziativa, contro il 41 per cento dell'anno precedente, utilizzando lo strumento del questionario nei *test* di valutazione di inizio corso e fine corso. Da segnalare la crescita, invece, ri-

spetto al 2010, dell'uso di *test*/esercitazioni/giochi, che raggiungono una quota dell'11 per cento, e delle attività di verifica finale dei contenuti appresi, realizzate prevalentemente attraverso giochi, simulazioni, partecipazioni a concorsi, *business plan*, attività laboratoriali di vario genere.

Le attività di monitoraggio realizzate dai soggetti erogatori di iniziative di educazione finanziaria hanno evidenziato una forte criticità legata ai limitati risultati in termini di sviluppo del *business* e il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- aiutare i consumatori ad aumentare la propria consapevolezza nelle scelte finanziarie e di risparmio;
- rafforzare la propria reputazione;
- migliorare la capacità del *target* coinvolto di valutare diverse offerte, prodotti e strumenti di risparmio;
- migliorare l'attitudine al risparmio del *target* di riferimento.

Per nulla critici gli altri punti indagati, ovvero: scarsa partecipazione e coinvolgimento del *target* di riferimento, difficoltà dei partecipanti nella comprensione dei contenuti, scarsa partecipazione delle scuole sui territori di riferimento, basso coinvolgimento dei docenti.

PARTE IV - *La cittadinanza economica: un programma educativo per il futuro dell'Italia*

I dati raccolti e le esperienze internazionali dimostrano che un progetto di sperimentazione educativa volto allo sviluppo della cittadinanza economica in Italia dovrebbe rivolgersi ai cittadini giovani in età scolare, con obiettivi generali di accrescimento di capacità, conoscenze e competenze, e agli adulti, che presentano esigenze concrete, legate a contesti di vita reali, con obiettivi specifici e contestualizzati che li rendano capaci di prendere decisioni consapevoli e di

operare all'interno del proprio ambiente economico.

La progettazione del programma di educazione alla cittadinanza economica dovrebbe tener conto di quattro principi fondamentali:

- l'ergonomicità rispetto alle esigenze dei destinatari, specie per gli adulti;
- l'integrazione fra gli strumenti didattici per rendere più accessibili i contenuti dell'educazione;
- la capacità di stabilizzare l'apprendimento nel tempo, rendendolo continuo e costante e legato alle esigenze quotidiane;
- la creazione di un buon sistema di monitoraggio dell'efficacia formativa dei programmi che offra informazioni utili a valutarne l'efficacia formativa stessa, non solo rilevando il numero di nozioni apprese dai partecipanti, ma anche raccogliendo i dati necessari a studiare le oscillazioni del livello di conoscenza delle persone coinvolte e la loro curva di apprendimento, e che renda possibili eventuali azioni migliorative e correttive in termini di rispondenza fra la coerenza delle soluzioni sviluppate e la motivazione e i bisogni dei partecipanti.

Perché i giovani? Per avere futuri adulti in grado di prendere decisioni consapevoli e con le competenze adeguate per operare all'interno del proprio ambiente economico è necessario che: l'educazione alla cittadinanza economica diventi parte integrante dei *curricula* scolastici, nell'ambito dell'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione», e si sviluppino programmi che non solo interessino alcune fasce di età o alcuni gruppi di giovani, ma che educino i ragazzi a partire dalle scuole primarie.

Perché gli adulti? Gli adulti hanno bisogni educativi legati alla loro esperienza di vita e, quindi, più contestualizzati. Dispongono di poco tempo da dedicare all'attività formativa e sono spesso vittime di un fenomeno di sovra considerazione delle loro capacità. È un gruppo generalmente difficile

da coinvolgere, poiché ha meno predisposizione all'apprendimento, specie se questo è legato a temi generici, e rari punti di aggregazione. Da qui la necessità di realizzare:

– una sperimentazione volta alla definizione di un programma educativo di cittadinanza economica che diventi parte integrante dei percorsi di qualificazione professionale a favore delle fasce deboli, altrimenti escluse dal mercato del lavoro (donne, giovani in cerca di prima occupazione, anziani);

– linee di indirizzo per la definizione di contenuti, tempi e modalità di erogazione degli interventi formativi rivolti agli adulti ed erogati da soggetti privati.

Le difficoltà, infatti, che si prospettano in Italia nell'attuazione di un programma coordinato e condiviso di educazione alla cittadinanza economica riguardano, in primo luogo, la complessità di superare l'ampio e composito panorama di pregevoli iniziative messe in campo in questi anni dai diversi soggetti, che spesso si sovrappongono tra loro, offrono messaggi discordanti, utilizzano modelli didattici poco innovativi. Per questo motivo, è importante definire un modello di *governance* dell'intervento, che garantisca un maggior coordinamento e una migliore condivisione delle esperienze.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità. Comitato tecnico-scientifico)

1. La presente legge dispone misure e interventi intesi a sviluppare la pratica educativa della cittadinanza economica, sia sotto il profilo formativo della gioventù in età scolare, sia sotto il profilo educativo della collettività in età adulta.

2. Ai fini della presente legge si intende per cittadinanza economica un insieme di capacità e competenze che permetta al cittadino, nell'arco della sua vita economica e sociale, di divenire agente economico rispettoso delle regole del vivere civile e consapevole, grazie allo sviluppo dei processi cognitivi e degli aspetti emotivi e psicologici che influiscono sulle scelte economiche, al fine di contribuire al benessere economico individuale, nonché al benessere sociale.

3. È istituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca un Comitato tecnico-scientifico che, in concorso con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con le altre istituzioni competenti, opera al fine di:

a) monitorare lo stato di attuazione degli interventi e delle misure di cui agli articoli 2 e 3;

b) valutare gli effetti delle politiche educative realizzate sullo sviluppo della cittadinanza economica dei cittadini.

4. Il Comitato tecnico-scientifico è presieduto dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il quale, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, individua i soggetti del mondo economico e sociale che fanno parte del Comitato stesso. Il Comitato tecnico-scientifico

opera, attraverso riunioni periodiche, a garanzia dello stato di attuazione e della sostenibilità delle singole misure ed interventi adottati in base alle disposizioni della presente legge, del grado effettivo di conseguimento delle finalità di cui ai commi 1 e 2, nonché del confronto civile e del dialogo costruttivo fra le parti coinvolte.

Art. 2.

*(Educazione alla cittadinanza economica
per i giovani)*

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 rivolto ai giovani, con obiettivi di accrescimento di capacità, conoscenze e competenze, al fine di incrementare il numero di cittadini che in età adulta siano in grado di prendere decisioni consapevoli e capaci di operare all'interno del rispettivo contesto economico.

2. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le direzioni scolastiche regionali, individua gli ambiti territoriali e definisce le modalità e i tempi di armonizzazione per l'attivazione di una sperimentazione volta a conseguire l'obiettivo di cui al comma 1, da realizzare nelle scuole di ogni ordine e grado, incluse le scuole di istruzione primaria. La sperimentazione opera mediante la definizione di un programma educativo di cittadinanza economica rivolto ai giovani, in vista della sua integrazione nei *curricula* scolastici, nell'ambito dell'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione», attraverso gli opportuni interventi finalizzati alla formazione dei docenti.

3. Al fine di consentire lo sviluppo del programma educativo di cui al comma 2 è costituito, presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, un gruppo di

ricerca che assicura, attraverso la conoscenza rigorosa dei temi trattati e la creazione di un nucleo di competenze specifiche in ambito economico, educativo e finanziario, il corretto evolversi della sperimentazione e la sua efficacia finale. Hanno diritto di essere informati sulle attività del gruppo di ricerca, mediante comunicazione in via telematica delle sue convocazioni e delle relative deliberazioni, tutti i docenti degli istituti scolastici coinvolti nella sperimentazione educativa, i quali possono conferire in un'area informatica comune e avanzare suggerimenti e proposte.

Art. 3.

(Educazione alla cittadinanza economica per gli adulti)

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono 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 rivolto agli adulti, con obiettivi di accrescimento di capacità, conoscenze e competenze, al fine di incrementare la capacità dei cittadini di prendere decisioni consapevoli e di operare all'interno del rispettivo contesto economico.

2. Ai fini di cui al comma 1, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le direzioni regionali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, individua gli ambiti territoriali e definisce le modalità e i tempi di armonizzazione per l'attivazione di una sperimentazione, da realizzare in favore delle fasce deboli altrimenti escluse dal mercato del lavoro. La sperimentazione opera mediante la definizione di un programma educativo di cittadinanza economica rivolto in particolare alle donne, ai giovani

in cerca di prima occupazione ed agli anziani, finalizzato a ridurre gli elementi di vulnerabilità alle truffe ed ai comportamenti economicamente rischiosi:

a) conseguendo una maggiore capacità di gestione delle proprie risorse economiche;

b) allontanando il rischio di ludopatia, di soggezione ad usura o di dipendenza comportamentale patologica da strutture piramidali di affiliazione, motivata esclusivamente dalla prospettiva di un guadagno facile;

c) utilizzando gli emolumenti da lavoro secondo libere scelte individuali, assunte nella piena consapevolezza delle migliori modalità con cui fronteggiare la precarietà.

3. Al fine di consentire lo sviluppo del programma educativo di cui al comma 2 per tutta la popolazione adulta, è costituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che ne coordina l'attività d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un gruppo di ricerca con il compito, attraverso la conoscenza rigorosa dei temi trattati e la creazione di un nucleo di competenze specifiche in ambito economico, educativo e finanziario, di assicurare il corretto evolversi della sperimentazione e la sua efficacia finale e di definire le linee di indirizzo per la predisposizione di contenuti, tempi e modalità di erogazione, da parte di soggetti privati, degli interventi formativi rivolti agli adulti.

Art. 4.

(Disposizioni finanziarie)

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

2. Salvo quanto previsto dal comma 3, alle attività previste dalla presente legge si fa fronte con le risorse umane, finanziarie

e strumentali disponibili a legislazione vigente.

3. Agli oneri derivanti dalle attività del Comitato tecnico-scientifico di cui all'articolo 1, comma 3, e dei gruppi di ricerca di cui all'articolo 2, comma 3, e all'articolo 3, comma 3, si provvede mediante destinazione, ai Ministeri rispettivamente interessati, di un ammontare annuo pari allo 0,1 per cento dei proventi delle convenzioni di concessioni in essere in materia di giochi pubblici.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

