

VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati

Seminario istituzionale sull'educazione finanziaria

Relazione del Direttore Generale della Banca d'Italia

e Presidente dell'IVASS

Salvatore Rossi

Camera dei Deputati

Roma, 13 giugno 2016

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio la sesta Commissione della Camera dei Deputati per aver invitato la Banca d'Italia e l'IVASS a esprimersi sul tema dell'educazione finanziaria.

Educazione finanziaria è termine oggi molto dibattuto. È parte di un'accesa discussione intorno a casi recenti in cui numerosi risparmiatori hanno perso parecchio denaro investito in banche e lamentano di essere stati raggirati. Una connessione fra i due temi può esserci, ma non è, a mio modo di vedere, utile al nostro ragionamento. In caso di frode ben congegnata non c'è educazione che tenga, si può avere un dottorato in finanza ed essere turlupinati lo stesso, quindi conviene tenere le due questioni separate.

Il tema dell'educazione finanziaria è molto più generale e antico; si è iniziato a parlarne in Italia vari anni fa, purtroppo nel disinteresse di molti.

Ma che vuol dire educazione finanziaria? In inglese si chiama *financial literacy*, alfabetizzazione finanziaria. Vuol dire fornire ai cittadini strumenti conoscitivi e metodologici di base per affrontare decisioni in materia finanziaria: dall'impostazione del proprio bilancio domestico, alla stipula di un mutuo per comprare casa, all'investimento del proprio risparmio in una moneta d'oro piuttosto che in un'obbligazione.

Da tempo immemorabile si insegnano ai bambini le unità di misura di peso, lunghezza, superficie, perché da grandi sappiano confrontare diverse quantità di mele al mercato o misurare i metri quadri del proprio appartamento. Non si sono mai diffusamente insegnate, a nessun livello scolastico, cose come la distinzione concettuale fra debito e credito (quanti sanno che differenza c'è fra una carta di credito e una carta di debito?), com'è fatto il bilancio di una qualunque azienda (nello stesso modo può essere scritto il bilancio di una famiglia), che relazione c'è, o dovrebbe

esserci, fra il rendimento di un titolo e il rischio che esso non venga ripagato a scadenza. Non sono nozioni difficili se insegnate nel modo giusto, non più della differenza fra superficie e volume di un oggetto.

Il mondo è diventato molto complicato, il grado di incertezza su ogni aspetto del futuro è molto aumentato, di pari passo con l'aumento delle informazioni che si rovesciano sulla nostra testa, spesso confuse, contraddittorie, a volte manipolate. Un cittadino che deve prendere decisioni cruciali su quanto risparmiare per il domani, su quanto e come investire per aumentare il benessere della sua famiglia – in una casa, in un elettrodomestico, in una piccola attività imprenditoriale – su come orientarsi nel ginepraio delle offerte di prodotti finanziari e previdenziali che gli vengono proposti, incontra serie difficoltà se manca delle nozioni elementari a cui prima accennavo.

In Italia non stiamo messi per niente bene in confronto ad altri paesi. Un'indagine condotta nel 2012 dall'OCSE, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, sul livello di alfabetizzazione finanziaria dei quindicenni¹ mostrava che tra gli studenti dei paesi dell'area avanzata gli italiani erano gli ultimi. Rammento che l'OCSE raggruppa 34 paesi avanzati, inclusi la Grecia, la Turchia, il Cile. Una rilevazione del 2015 realizzata dall'agenzia di rating Standard & Poor's sull'alfabetizzazione finanziaria degli adulti² dava risultati analoghi.

1. L'attività della Banca d'Italia e dell'IVASS

La Banca d'Italia e l'IVASS, che qui rappresento, sono da parecchio tempo impegnate, nell'ambito delle proprie responsabilità e capacità, a

¹ OECD (2014), PISA 2012 Results: Students and Money, Paris.

² L. Klapper, A. Lusardi, P. van Oudhesden (2015), Financial Literacy around the World: Insights from the Standard & Poor's Rating Services Global Financial Literacy Survey, Washington.

cercare di innalzare l'alfabetizzazione finanziaria in Italia. Non sta a me giudicare se facciamo poco o tanto, male o bene, ma vorrei almeno descrivervi in sintesi quello che facciamo.

La nostra attività segue tre filoni: analisi del problema, iniziative per i ragazzi in età scolare, iniziative per gli adulti.

All'analisi dedichiamo non poche risorse, anche cooperando con l'OCSE, ma non mi ci soffermo qui³. Vengo invece subito alle iniziative per gli studenti.

La principale è questa: da otto anni la Banca d'Italia, a cui si è poi unito l'IVASS, collabora con il Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR) a un progetto rivolto ai ragazzi di tutte le fasce d'età, che ha coinvolto nell'anno scolastico appena concluso oltre 90.000 studenti in 4.200 classi, il 50% in più rispetto all'anno precedente. L'idea è quella di formare gli insegnanti perché questi riversino la conoscenza acquisita agli scolari nei modi e nei tempi che giudicano opportuni. Ai fini di questo progetto è stata realizzata una collana di "quaderni didattici" sul tema "Moneta e strumenti di pagamento alternativi al contante" che dal 2013 comprende anche un quaderno IVASS in materia di assicurazione auto. I quaderni sono scaricabili dai siti internet dei due Istituti, sono disponibili anche in inglese e, per le provincie di Trento e Bolzano, in tedesco.

Ma serve effettivamente questa iniziativa? Come facciamo a scoprirlo? Un modo c'è. Basta far passare a tutti gli studenti partecipanti un test di conoscenza specifica di questi temi prima e dopo le lezioni a essi dedicate. Lo abbiamo fatto nelle prime quattro edizioni. Il risultato è stato nettissimo: la

³ Si veda, ad esempio, P. Montanaro, A. Romagnoli, La Financial Literacy in PISA 2012: un'analisi dei risultati e del ruolo delle famiglie in Italia, in corso di pubblicazione su Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia.

conoscenza migliora notevolmente dopo le lezioni, ancor più se lo studente partecipa a due cicli.

Attività di questo tipo sono coerenti con le previsioni nel frattempo introdotte dalla legge 107/2015 (la "Buona scuola") che inserisce conoscenze in materia giuridica ed economico-finanziaria e di educazione all'autoimprenditorialità fra gli obiettivi formativi prioritari extra-curricolari a cui le scuole devono tendere.

Un'altra iniziativa ha coinvolto la RAI: agli studenti erano rivolti due programmi televisivi progettati in collaborazione con la Banca d'Italia, su temi monetari. Anche altri gruppi editoriali hanno realizzato o stanno progettando col nostro aiuto iniziative di educazione finanziaria.

Infine, vorrei ricordare il concorso a premi "Inventiamo una banconota" che la Banca d'Italia indice ogni anno. La prossima sarà la quarta edizione. Studenti di scuole elementari, medie e superiori si sfidano a inventare il disegno di una banconota nuova su un tema assegnato. Una giuria qualificata sceglie i vincitori. Il successo è crescente, i ragazzi si divertono e imparano nozioni rudimentali ma importanti di economia e politica monetaria.

Intervenire sugli adulti è molto più difficile. Occorre sfidare pregiudizi, la convinzione di saperne già abbastanza, la mancanza di tempo. Ma non è vero che se ne sa abbastanza. Io non ne so abbastanza di regolamenti parlamentari, anzi non ne so niente, se non trovo qualcuno che me li spieghi in modo facile e conciso. Saperne un po' di economia e finanza, anche se si fanno mestieri lontanissimi da quelle materie, è fondamentale non solo per non sbagliare investimenti ma anche, ad esempio, per orientarsi nel dibattito mediatico sulle scelte di politica economica internazionale e interna del nostro paese, quindi per esercitare più consapevolmente i nostri diritti di cittadini ed elettori.

Qualcosa Banca d'Italia e IVASS fanno anche per la formazione degli adulti. Le "guide pratiche", ad esempio, su conti correnti, mutui, credito ai consumatori, polizze assicurative. Si tratta di una collana che spiega in modo semplice ed essenziale le principali caratteristiche e il funzionamento di quei prodotti, le condizioni contrattuali e gli aspetti più delicati. Un test di autovalutazione, disponibile sul portale dell'IVASS, permette di verificare il grado di apprendimento delle informazioni contenute nelle guide assicurative. Se si sbaglia una risposta si viene (cortesemente) rinviiati al paragrafi contenente la risposta giusta. L'IVASS, a sua volta, ne ricava l'indicazione di quali siano gli argomenti da chiarire meglio e di come orientare i futuri progetti didattici.

La Banca d'Italia sta cercando di pubblicizzare il più possibile l'Arbitro Bancario e Finanziario, una struttura arbitrale per dirimere rapidamente e a costo quasi nullo controversie fra banche e clienti. È innanzitutto un dispositivo di protezione del consumatore, ma svolge anche una funzione *lato sensu* educativa. Vi sono al momento tre collegi arbitrali, entro l'anno saranno sette, distribuiti sul territorio. Finora quasi tutti gli utilizzatori hanno trovato l'Arbitro molto utile, ma la sua esistenza è ancora semiconosciuta al grande pubblico.

Per migliorare l'impegno della Banca d'Italia e dell'IVASS in questo settore della formazione per gli adulti, dialoghiamo fruttuosamente con le associazioni rappresentate nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU); dal 2015 ci stiamo coordinando ancora più strettamente con il MIUR, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e numerose altre istituzioni.

2. Che fare?

Ho fin qui accennato all'attività della Banca d'Italia e dell'IVASS, ma sappiamo che in Italia le iniziative di educazione o alfabetizzazione

finanziaria svolte da tanti altri soggetti sono numerose, a volte anche di qualità elevata. Il problema è che sono eterogenee e frammentate, spesso di dimensione troppo contenuta⁴. Un difetto tipicamente italiano, che ritroviamo anche in altri campi.

Inoltre, si fa di più per gli studenti che per gli adulti. Va benissimo, intendiamoci, perché gli studenti di oggi sono i cittadini di domani, è un investimento per il futuro, ma intanto il problema di rendere gli adulti di oggi meglio formati e informati in questo campo è pressante.

Servirebbe una *strategia nazionale di educazione finanziaria*. Essa è infatti lo scopo del progetto di legge di cui discutiamo oggi, che ha come primo firmatario l'On. Bernardo, Presidente di questa Commissione. Non è l'unica iniziativa legislativa in questo campo, vi sono altri due progetti di legge, uno con primo firmatario l'On. Paglia in discussione presso questa stessa Commissione, l'altro con primo firmatario il sen. Marino, in discussione presso la settima Commissione del Senato.

Un primo suggerimento di ordine metodologico che mi sento di dare al legislatore è di disegnare un percorso coerente con le migliori prassi internazionali: quando ci si avventura su un territorio nuovo è sempre buona norma fare tesoro delle esperienze altrui; di quelle buone per trarne ispirazione, di quelle cattive per non imitarle. Ci soccorre in questo l'OCSE, che da tempo censisce le esperienze di tutti i paesi dell'area e le analizza⁵. Commento brevemente i vari aspetti di una possibile strategia nazionale.

Campo di applicazione. Quale dev'esserne il campo di applicazione? Dev'essere limitato a diffondere le competenze di base per una efficace gestione del risparmio, come nella proposta Bernardo, o esteso all'intero

⁴ Lo testimonia il censimento delle iniziative esistenti in Italia, realizzato con le altre autorità finanziarie, che pubblicheremo a breve.

⁵ Per una compiuta disamina del panorama internazionale cfr. <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/National-Strategies-Comparative-Tables.pdf>

spettro dell'educazione finanziaria, assicurativa, previdenziale, fino al concetto generale di "pratica educativa della cittadinanza economica"?

Pur consapevole della grande importanza e delicatezza in questo momento di tutto ciò che attiene alla tutela e alla gestione del risparmio dei cittadini, credo che se il Parlamento vorrà legiferare in questa materia convenga che lo faccia col più ampio raggio possibile.

Governance. A chi va affidato il compito di tracciare e monitorare la strategia nazionale? Nel mondo troviamo varie soluzioni di *governance*: un'autorità apposita, comitati, *steering groups*, e così via. Nella pubblicistica scientifica non vi sono chiare evidenze a favore di una forma o di un'altra. Su due punti vi è un consenso generale: 1) è comunque necessario incentivare il coordinamento tra tutti i soggetti interessati, che non possono non essere molteplici; 2) un'autorità unica è bene che sia il punto di arrivo di un percorso che prima abbia visto all'opera meccanismi di coordinamento con una chiara *leadership* governativa.

La creazione per legge di una "cabina di regia" di emanazione governativa in materia di educazione finanziaria è quanto si ritrova nelle migliori prassi osservate dall'OCSE in ambito internazionale. Vi devono essere adeguatamente coinvolti e rappresentati tutti i soggetti attivi nel campo: Ministeri, Autorità di vigilanza, l'industria finanziaria, le associazioni dei consumatori e anche organismi *nonprofit* come fondazioni ed enti di ricerca.

Il quadro normativo primario può individuare destinatari, obiettivi e strumenti dell'azione pubblica, rimettendo poi ad appositi organismi tecnici il compito di declinare nel dettaglio i programmi e le iniziative adeguate ai differenti interlocutori.

Destinatari. Le esperienze internazionali suggeriscono di affiancare a specifici destinatari in condizioni di oggettivo svantaggio (ad esempio, giovani

in cerca di prima occupazione o anziani), programmi rivolti all'intera popolazione, opportunamente segmentata.

Obiettivi. La definizione di obiettivi concreti, in termini di competenze attese come risultato del percorso educativo, renderebbe più agevole il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia delle iniziative. Gli obiettivi didattici, inseriti in un piano di azione nazionale, dovrebbero essere: 1) definiti partendo dalle debolezze esistenti; 2) misurabili; 3) diversificati per categorie di destinatari; 4) orientati sia al breve sia al lungo periodo.

Strumenti. Qui l'indicazione è facile e intuitiva: la scuola, per i giovani; i *media*, per gli adulti; il *web*, per tutti.

Modalità di finanziamento. È una scelta squisitamente politica, quindi non la commento; dico solo: attenzione a non stabilire criteri arbitrariamente discriminanti.

L'educazione finanziaria è difficile da realizzare per almeno due motivi: i suoi benefici si producono per lo più nel medio-lungo periodo e non sono di immediata e facile valutazione; essi sono tanto maggiori quanto più i singoli interventi si inseriscono in un quadro strategico in grado di valorizzarli in una logica coordinata e condivisa.

Un intervento legislativo in materia di educazione finanziaria è quindi certamente utile. Rappresenterebbe un passo avanti decisivo nella direzione di una strategia nazionale volta ad accrescere le conoscenze della popolazione in campo bancario, assicurativo e previdenziale e a favorire lo sviluppo di competenze per scelte finanziarie consapevoli. È la direzione seguita dai paesi più avanzati.

Tutte le Autorità pubbliche devono nel frattempo fare fronte comune e coordinare le proprie attività in questo campo. Banca d'Italia, IVASS, Consob e Covip lo stanno già facendo. Ma non è soltanto il settore pubblico a doversi porre il problema. Se la clientela di banche, assicurazioni, fondi, capisce meglio ciò che compra da loro, la fiducia nell'intero sistema finanziario si rinsalda a beneficio di tutti, compratori e venditori. Anche da questi ultimi ci aspettiamo quindi un contributo all'aumento generale di conoscenze del pubblico, oltre naturalmente a politiche commerciali non miopemente aggressive ma corrette e lungimiranti.

Alfabetizzazione finanziaria; protezione del consumatore; inclusione finanziaria (cioè più ampio accesso a strumenti disegnati sui reali bisogni dei risparmiatori e a costi ragionevoli); sono questi i tre pilastri di un programma politico di "sanitizzazione" della finanza, per farne quel che dovrebbe idealmente sempre essere: una infrastruttura fondamentale per l'economia, come il sistema circolatorio lo è per il corpo umano, volta ad accrescere la produttività e il benessere di tutti.