



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori LANNUTTI, BUGNANO, BELISARIO, GIAMBRONE,
CAFORIO, CARLINO, MASCITELLI, PARDI e PEDICA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GIUGNO 2009

Disposizioni in materia di educazione finanziaria

ONOREVOLI SENATORI. – Siamo oggi in presenza di un mercato finanziario estremamente complesso e sempre più raffinato che offre agli investitori numerose possibilità di accesso ai più disparati prodotti finanziari, alcuni dei quali anche molto rischiosi.

Numerose indagini condotte a livello internazionale hanno evidenziato che i consumatori possiedono generalmente un livello ridotto di comprensione delle questioni finanziarie e dei fondamenti dell'economia.

L'educazione dei cittadini nelle questioni finanziarie sta assumendo quindi un'importanza crescente, soprattutto a seguito dell'innovazione e della globalizzazione che hanno aumentano l'ampiezza e la complessità dell'offerta di servizi finanziari.

La recente crisi del mercato statunitense dei mutui «*subprime*» – che ha visto molti consumatori sottoscrivere mutui che non erano alla loro portata a causa, in parte, di una scarsa comprensione delle caratteristiche del prodotto – serve a ricordarci quale sia la portata del problema.

Ricordiamo inoltre i numerosi dissesti finanziari che hanno interessato diversi gruppi imprenditoriali del nostro Paese, coinvolgendo altresì milioni di ignari risparmiatori. Un esempio su tutti è quello scoppiato nel novembre 2002 in seguito al *crack* finanziario-industriale del gruppo Cirio: la maggior parte delle obbligazioni Cirio (stimate dall'Associazione Adusbef in oltre 35.000, per un controvalore di 1.125 milioni di euro) erano destinate agli «investitori istituzionali» e non ai semplici risparmiatori, proprio per questo erano state esentate dall'obbligo del prospetto informativo sulla rischiosità dell'investimento. Due finanziarie del gruppo, *Del Monte Finance Lux Sa* e *Cirio del Monte*

Nv, secondo «Il Sole 24 Ore», avrebbero emesso la maggior parte dei prestiti obbligazionari (tre *bond* da 175 milioni di euro) facendoli collocare alle banche affidatarie del gruppo Cirio. Il ricavato è stato prontamente incamerato dalle banche creditrici che in tal modo hanno addossato ai risparmiatori gran parte dei futuri rischi. Ancora una volta né i controllori, né le autorità vigilanti, si sono accorti preventivamente di ciò che sarebbe accaduto, lasciando che banchieri spregiudicati giocassero liberamente, sulla pelle dei piccoli risparmiatori e del mercato.

A fine settembre 2002, in occasione della trimestrale, i debiti finanziari di Cirio ammontavano a 1,326 miliardi di euro, dei quali ben 1,125 miliardi nei confronti degli obbligazionisti, con i restanti da dividere tra gli interessi non pagati e le banche. Dal piano di ristrutturazione presentato nel 2003 emerge che l'esposizione verso il sistema bancario, pari ad 873 milioni di euro nel dicembre 1999, era miracolosamente sceso a 125,5 milioni su un totale di 429 milioni di euro. La sapiente opera dei consulenti, Abax Bank (Credem), Ubm (Unicredit) e Caboto (Intesa) ha consentito al gruppo Cirio ed alle banche creditrici di «riposizionare» il debito dal breve al lungo periodo, trasferendo l'esposizione dagli istituti di credito ad ignari pensionati. Addossare i crediti allegri concessi dalle banche al gruppo Cirio sulle spalle di 35.000 risparmiatori è stato un vero capolavoro favorito dal mancato intervento dell'Ufficio di vigilanza della Banca d'Italia, che non registrò un disinvolto comportamento di primarie banche (San Paolo di Torino, Intesa, Unicredit). Quando finalmente si decide ad intervenire, il Governatore Fazio circoscrive lo scandalo sui *bond*

con voce solenne, affermando che il *crack* Cirio è l'unico *default* italiano sui trentadue registrati in Europa, mentre i titoli non rimborsati ai risparmiatori rappresentano soltanto lo 0,05 per cento degli investimenti familiari. Magra consolazione per i 35.000 risparmiatori incappati nello scandalo Cirio e per i 475.000 italiani che avevano sottoscritto bond argentini seguendo i cattivi consigli delle banche.

Anche il *crack* finanziario della Parmalat ha coinvolto 135.000 risparmiatori (azionisti ed obbligazionisti), per un controvalore di 20 miliardi di euro. Banche che incassavano provvigioni superiori a quelle di mercato per rifinanziare i vecchi *bond*, sindaci e revisori distratti, autorità di vigilanza che giravano la testa dall'altra parte. Ma anche forti protezioni politiche e intrecci tra potere giudiziario e banchieri nella ricca ed opulenta città di Parma. Un dissesto la cui maturazione è stata consentita dalla mancanza di trasparenza dei principi contabili in vigore nel nostro Paese.

Così è sembrato caratterizzarsi l'incredibile esito della vicenda Parmalat alla comunità finanziaria internazionale: un intrigo tipicamente italiano, fatto di imbrogli e falsificazioni, tanto grossolani da apparire incredibilmente efficaci, così da consentire, per molto tempo, l'inganno del pur solitamente «occhiuto» mondo finanziario. «Parfin» (la finanziaria del gruppo Parmalat) è stata guidata per molto tempo da persone che hanno fatto indubbiamente ricorso ai più disparati artifici e raggiri per celare l'intrinseca debolezza e lo squilibrio di un gruppo indebitatosi nel tempo, oltre ogni ragionevole limite. Ma ciò non sarebbe stato possibile nel contesto di una comunità finanziaria attenta a preservare i valori di un sano mercato.

Si può quindi affermare, in conclusione, che la tolleranza, ovvero la complicità di diversi operatori finanziari che hanno collaborato con Parfin, ha consentito l'artificiosa sopravvivenza in borsa di un gruppo da molti anni in dissesto, ma percepito, viceversa,

dai piccoli risparmiatori come una entità solida ed affidabile.

In questo contesto riteniamo che sia necessario adottare una disciplina volta alla regolamentazione dell'educazione finanziaria nel nostro Paese, in grado di svolgere un ruolo di supporto a favore dei cittadini. D'altronde l'importanza di una buona educazione finanziaria è stata riconosciuta sia a livello globale sia in sede europea.

In molti Paesi è sempre più sentita l'esigenza di rafforzare, in tutte le fasce della popolazione, l'educazione finanziaria. Nel giugno del 2008 il consiglio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) ha approvato un documento sulle buone pratiche per l'educazione finanziaria legata alle pensioni, dopo che già tre anni addietro l'organizzazione aveva definito principi e buone pratiche sulla materia in generale. All'inizio del mese di maggio 2008, a Washington, si è svolta una importante conferenza sullo stesso tema, organizzata dall'Ocse insieme al dipartimento del Tesoro statunitense, cui hanno contribuito le istituzioni che nei diversi Paesi stanno avviando le più interessanti iniziative. In occasione della conferenza, l'Ocse ha aperto un portale dedicato ai progetti di educazione finanziaria e ha anche dato impulso alla creazione di un *network* internazionale tra istituzioni pubbliche, finalizzato allo scambio di informazioni e alla cooperazione.

Le iniziative Ocse e il materiale presentato alla conferenza di Washington costituiscono una fonte ricchissima di analisi, informazioni, proposte ed esempi. Un primo elemento importante è la ricerca di sinergie operative tra le diverse iniziative. La materia dell'educazione finanziaria è trasversale per sua natura, e quindi le parti coinvolte sono molteplici, pubbliche e private: ministeri (in particolare quelli competenti per economia, istruzione, lavoro e previdenza), banche centrali, autorità di vigilanza in campo finanziario, intermediari finanziari, istituzioni non governative, fondazioni, associazioni e sinda-

cati. Inoltre, anche la dimensione territoriale è particolarmente importante, giacché iniziative concentrate a livello territoriale possono risultare particolarmente efficaci.

Nei Paesi dove la sensibilità per questi temi si è già sviluppata da un certo numero di anni, il novero di iniziative è davvero ampio. Negli Stati Uniti, per favorire la cooperazione tra i diversi attori, pubblici e privati, è stata costituita la *Financial Literacy and Education Commission*, cui partecipano venti diverse amministrazioni, con il compito di definire e implementare una vera e propria strategia nazionale. Anche le linee guida dell'Ocse suggeriscono di prendere in considerazione la creazione di una struttura operativa dedicata all'educazione finanziaria, che si occupi di promuovere e coordinare i progetti.

Nel campo dell'educazione finanziaria ci sono già esperienze positive nel mondo anglosassone che possono essere prese ad esempio. Con il presente disegno di legge intendiamo promuovere la diffusione di una maggiore educazione finanziaria in Italia, nella convinzione che la conoscenza del mercato e la consapevolezza riguardo le caratteristiche degli strumenti finanziari possano aiutare i risparmiatori a compiere scelte adeguate alle proprie esigenze di risparmio e investimento. Riteniamo infatti che ogni risparmiatore, per pianificare i propri investimenti, dovrebbe sapere da cosa dipende il valore delle attività e degli strumenti finanziari e quali sono gli stili di gestione adottati dai gestori.

L'educazione finanziaria è essenziale per assicurare che i consumatori e gli investitori dispongano delle conoscenze necessarie prima di prendere decisioni finanziarie importanti per loro stessi e per le loro famiglie. Alcune conoscenze di base sono necessarie, ad esempio, per pianificare i costi dell'istruzione dei figli, per una gestione ponderata del credito, per ottenere una copertura assicurativa adeguata e per prepararsi al meglio alla pensione.

Nel nostro Paese, solo l'ABI - Associazione bancaria italiana - si è occupata di educazione finanziaria, con il Consorzio «Patti chiari». Tuttavia, anche questa esperienza, pressoché autoreferenziale, non è riuscita ad evitare che il predetto Consorzio classificasse le obbligazioni *Lehman Brothers*, il giorno prima del suo fallimento, come prodotti finanziari adatti a soggetti con bassa propensione di rischio. Si comprende quindi l'estrema necessità di prevedere un modello di educazione finanziaria che venga realizzato da soggetti qualificati, tra cui enti pubblici e soggetti privati in possesso di conoscenze specifiche e dalle associazioni di consumatori riconosciute a livello nazionale, a spese delle stesse società che vendono prodotti destinati al credito e al consumo.

Al fine di recuperare il ritardo del nostro Paese, rispetto ai paesi più avanzati, intendiamo adottare anche nel nostro ordinamento interventi strutturali dedicati all'educazione finanziaria, creando un soggetto istituzionalmente preposto al coordinamento di iniziative in tale direzione, individuato, ai sensi dell'articolo 2 del presente disegno di legge, in un Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, composto da rappresentanti delle associazioni dei consumatori, del mondo accademico, del sistema bancario e da un esperto di educazione finanziaria accreditato presso la Commissione europea o il Parlamento europeo.

Il costo dei progetti di educazione finanziaria promossi dal citato Comitato verrà posto a carico di tutte le società finanziarie e sarà rapportato alle somme spese dalle stesse, nell'anno precedente, per pubblicità.

Inoltre, il Comitato definisce apposite convenzioni con i soggetti pubblici e privati che presentano progetti di educazione finanziaria ritenuti idonei secondo linee guida appositamente definite dal Comitato stesso.

Riteniamo che i consumatori dovrebbero essere formati sulle questioni economiche e

finanziarie il più precocemente possibile, cominciando dalla scuola. Le autorità nazionali dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di rendere l'educazione finanziaria una materia obbligatoria dei curricula scolastici. A tal fine, l'articolo 4 del presente disegno di legge stabilisce che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca provveda ad inserire l'educazione finanziaria tra le attività didattiche della scuola primaria

e secondaria, in linea con le raccomandazioni delle istituzioni europee.

Si prevede inoltre, allo scopo di sviluppare le abilità necessarie per l'insegnamento dell'educazione finanziaria, che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca provveda alla formazione sistematica degli insegnanti, anche avvalendosi del contributo del Comitato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità ed ambito di applicazione)

1. La presente legge riconosce l'importanza dell'educazione finanziaria come strumento per la tutela del consumatore che abbia lo scopo di ampliare le conoscenze dei cittadini al fine di utilizzare in maniera più consapevole gli strumenti e i servizi finanziari offerti dal mercato, e si pone altresì l'obiettivo di promuovere e realizzare progetti su tale materia.

2. L'educazione finanziaria si rivolge a tutti i cittadini attraverso azioni di informazione, sensibilizzazione e formazione.

3. I progetti di educazione finanziaria sono realizzati dalle associazioni di consumatori esperte nella materia ed inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, e sono trasmessi, dal 1° al 30 aprile di ciascun anno, al Comitato di cui all'articolo 2 della presente legge. I progetti di educazione finanziaria possono essere altresì realizzati da soggetti qualificati e accreditati presso il Comitato medesimo che ne valuta la congruità.

Art. 2.

(Istituzione del Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria)

1. Con decreto da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istru-

zione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dello sviluppo economico, istituisce il Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, di seguito denominato «Comitato», composto da: un rappresentante del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti di cui all'articolo 136 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni; un rappresentante del mondo accademico esperto di economia e finanze; un rappresentante del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; un esperto di educazione finanziaria accreditato presso la Commissione europea o il Parlamento europeo. Fa parte altresì del Comitato un esperto del sistema bancario e creditizio nominato dalla Banca d'Italia. Il Comitato dura in carica tre anni e ad esso si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 78.

2. Il Comitato svolge i seguenti compiti:

a) promuove e programma iniziative di sensibilizzazione ed educazione finanziaria;

b) coordina le iniziative volte alla attivazione dei programmi di educazione finanziaria con obiettivi di lungo periodo;

c) esamina i progetti di educazione finanziaria proposti dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 3;

d) coordina i programmi nazionali di educazione finanziaria;

e) favorisce la collaborazione fra i diversi soggetti, pubblici e privati, al fine di indirizzare le azioni da porre in atto ed agevolarne la realizzazione;

f) promuove e incentiva attività di sensibilizzazione affinché la collettività abbia accesso a informazioni chiare e trasparenti e a servizi di consulenza in materia di educazione finanziaria;

g) verifica l'efficacia dei progetti realizzati e relaziona annualmente al Parlamento.

3. Il Comitato, in relazione agli argomenti trattati, può avvalersi del supporto di esperti.

4. Dall'istituzione del Comitato non devono derivare oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 3.

(Finanziamento delle attività e dei progetti di educazione finanziaria)

1. Ai fini di cui alla presente legge, le società finanziarie che erogano crediti al consumo sotto qualunque forma o modalità mettono a disposizione una somma pari al 5 per cento delle spese realizzate per pubblicizzare la propria attività nell'esercizio finanziario dell'anno precedente per la realizzazione di progetti di educazione finanziaria, comunicando entro il 28 febbraio di ciascun anno l'importo speso al 31 dicembre dell'anno precedente.

2. Le società finanziarie, nell'ambito della disponibilità obbligatoria, corrispondono ai soggetti attuatori il 70 per cento del costo complessivo del progetto approvato anticipatamente ed il restante 30 per cento alla conclusione del progetto.

3. Il Comitato definisce apposite convenzioni con i soggetti pubblici e privati che presentano progetti di educazione finanziaria ritenuti idonei secondo linee guida definite dal Comitato medesimo. Tali soggetti si impegnano a garantire un adeguato apporto di risorse per lo svolgimento dei progetti presentati. Il Comitato definisce, altresì, apposite convenzioni con i soggetti che vogliano contribuire ai progetti in qualità di sostenitori volontari.

Art. 4.

*(Inserimento dell'educazione finanziaria
tra le attività didattiche delle scuole)*

1. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede a dettare le linee guida volte a disciplinare l'inserimento dell'educazione finanziaria tra le attività didattiche della scuola primaria e secondaria, in linea con le raccomandazioni delle istituzioni europee.

2. Allo scopo di sviluppare le abilità necessarie per l'insegnamento dell'educazione finanziaria, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede alla formazione sistematica degli insegnanti, anche avvalendosi del contributo del Comitato.

