

## Sussidiarietà orizzontale ed educazione finanziaria

*Davide Siclari<sup>1</sup>*

### **1. L'introduzione nell'ordinamento italiano di misure ed interventi volti a sviluppare l'educazione finanziaria dei cittadini**

La recente normativa introdotta nell'ordinamento italiano dall'art. 24-*bis* del decreto-legge n. 237 del 2016, come inserito nella legge di conversione n. 1 del 2017, ha previsto nuove misure ed interventi intesi a sviluppare l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale<sup>2</sup>. Tali disposizioni dovrebbero tendere ad assicurare l'efficacia, l'efficienza e la sistematicità delle azioni dei soggetti pubblici e privati in tema di educazione finanziaria, riconoscendone l'importanza quale strumento per la tutela del consumatore e per un utilizzo più consapevole degli strumenti e dei servizi finanziari offerti dal mercato<sup>3</sup>.

A questi fini, per educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale si intende il "processo attraverso il quale le persone migliorano la loro comprensione degli strumenti e dei prodotti finanziari e sviluppano le competenze necessarie ad acquisire una maggiore consapevolezza dei rischi e delle opportunità finanziarie"<sup>4</sup>. Viene quindi attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il compito di adottare, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, il programma per una "Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale", che deve conformarsi ai seguenti principi: a) organizzare in modo sistematico il coordinamento dei soggetti pubblici e, eventualmente su base volontaria, dei soggetti privati già attivi nella materia, ovvero di quelli che saranno attivati dal programma, garantendo che gli interventi siano continui nel tempo, promuovendo lo scambio di informazioni tra i soggetti e la diffusione delle

---

<sup>1</sup> Dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'economia all'Università Sapienza di Roma.

<sup>2</sup> Sul tema v., *ex multis*, PARACAMPO, *Educazione finanziaria e protezione dei risparmiatori: miti e realtà*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2010, 2, 535 ss.; MORERA, *Nuove prospettive per l'educazione finanziaria*, in *Foro it.*, 2015, 2, V, 125 ss.; SABBATELLI, *Educazione finanziaria e credito responsabile*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2016, 3, I, 282 ss.

<sup>3</sup> Cfr. BRODI, *Dal dovere di far conoscere al dovere di far «comprendere»: l'evoluzione del principio di trasparenza*, in *Banca, borsa tit. cred.*, 2011, 246 ss.; NOVARESE, *Educazione finanziaria e regolamentazione: riflessioni di economia cognitiva*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2012, 1, 97 ss.

<sup>4</sup> Cfr. OCSE, *Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness*, 2005.

relative esperienze, competenze e buone pratiche, e definendo le modalità con cui le iniziative di educazione finanziaria possano entrare in sinergia e collegarsi con le attività proprie del sistema nazionale dell'istruzione; *b*) definire le politiche nazionali in materia di comunicazione e di diffusione di informazioni volte a promuovere l'educazione finanziaria; *c*) prevedere la possibilità di stipulare convenzioni atte a promuovere interventi di formazione con associazioni rappresentative di categorie produttive, ordini professionali, associazioni dei consumatori, organizzazioni senza fini di lucro e università, anche con la partecipazione degli enti territoriali. È previsto che lo schema del programma per la Strategia nazionale vada trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, mentre il Governo è tenuto a trasmettere annualmente alle Camere entro il 31 luglio una relazione sullo stato di attuazione. È stato poi istituito il Comitato nazionale per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, con il compito di promuovere e programmare iniziative di sensibilizzazione ed educazione finanziaria, senza oneri a carico della finanza pubblica<sup>5</sup>.

## **2. Il Programma relativo al 2017-19**

In attuazione di tale normativa, è stato quindi presentato alle Camere il primo programma relativo al triennio 2017-2019 (Atto del Governo n. 497), ove vengono delineate le principali iniziative attraverso le quali verrà data attuazione alla Strategia nazionale<sup>6</sup>. Il Programma sarà articolato secondo le quattro direttive principali della Strategia nazionale: promuovere iniziative su vasta scala; costruire un sistema di incentivi; puntare all'eccellenza degli interventi; lavorare insieme e in modo coordinato con altri soggetti pubblici e privati. Durante il primo anno di attività le risorse sono state in gran parte impegnate per la predisposizione di un Portale *web*<sup>7</sup>.

Nel Programma nazionale i destinatari delle principali iniziative sono innanzitutto l'intera popolazione, quindi i giovani, gli adulti, alcuni gruppi vulnerabili e i piccoli imprenditori. Si prevede che i destinatari siano raggiunti, in primo luogo, attraverso campagne di comunicazione di massa aventi l'obiettivo di elevare il livello di sensibilità

---

<sup>5</sup> Il Comitato è composto da undici membri ed è presieduto da un direttore, nominato dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con il Ministro dell'istruzione, università e ricerca scientifica tra personalità con comprovate competenze ed esperienza nel settore. I membri diversi dal direttore, scelti con i medesimi criteri, sono designati: dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dalla Banca d'Italia, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti ed dall'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo dei consulenti finanziari (OCF). Il Comitato opera attraverso riunioni periodiche, prevedendo, ove necessario, la costituzione di specifici gruppi di ricerca cui possono partecipare accademici ed esperti nella materia.

<sup>6</sup> Cfr. LINCIANO, *L'avvio di una strategia nazionale dell'educazione finanziaria in Italia*, in *Bancaria*, 2017, 3, 42 ss.

<sup>7</sup> Si può consultare la pagina *web* del Comitato al seguente indirizzo:

<http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/comitato-educazione-finanziaria/index.html>.

e attenzione all'esigenza di acquisire conoscenza e competenze in campo finanziario, avendo le campagne anche l'obiettivo di orientare i cittadini verso alcuni comportamenti elementari in grado di migliorare l'autotutela dei consumatori. Si prevede, quindi, il lancio sul *web* del Portale nazionale dell'informazione ed educazione finanziaria, che rappresenta l'iniziativa-perno della Strategia nazionale, intorno alla quale avviare altri progetti.

Per quanto concerne, in particolare, i cosiddetti gruppi vulnerabili di cittadini (ad esempio donne, anziani, migranti), si prevede di promuovere, rafforzare e coordinare le attività di educazione finanziaria già esistenti, favorendo in particolare lo sviluppo di iniziative dedicate alle donne, mentre a favore degli anziani si intende utilizzare l'Università della Terza età e altre associazioni dedicate. Fra l'altro, il Comitato intende promuovere l'integrazione dell'educazione finanziaria nelle unità didattiche dei CPIA (Centri Provinciali di Istruzione per gli Adulti) anche al fine di coinvolgere gruppi svantaggiati, quali i migranti.

### **3. L'operare del principio di sussidiarietà nell'educazione finanziaria: tra coordinamento e promozione dell'attività dei privati**

Nelle attività di educazione finanziaria così delineate dalla nuova normativa, un ruolo fondamentale viene pertanto assegnato all'operare del principio di sussidiarietà orizzontale, per far sì che il coordinamento pubblico ora previsto per tale materia possa promuovere e valorizzare le iniziative di educazione finanziaria messe in campo dagli operatori privati, dalle associazioni e anche dai singoli cittadini. Già l'art. 3 della proposta di legge C. 3666 (Bernardo e altri), recante "Disposizioni concernenti la comunicazione e la diffusione delle competenze di base necessarie per la gestione del risparmio privato nonché istituzione di un'Agenzia nazionale per la loro promozione", presentata il 9 marzo 2016 e poi confluita nell'art. 24-*bis* del decreto-legge n. 237 del 2016, considerava nella Relazione illustrativa come la nuova normativa dovesse costituire "attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, cui si ritiene opportuno attribuire precipuo rilievo nello sviluppo di un'azione nazionale di alfabetizzazione finanziaria mirata, efficace ed efficiente.

Al riguardo, si prevede che l'Agenzia [di nuova costituzione, poi sostituita dal Comitato, *n.d.a.*] promuova l'attività di comunicazione e diffusione di informazioni tese a incrementare le conoscenze e le competenze di base in materia di gestione del risparmio privato svolta da soggetti privati, quali enti, associazioni e altri organismi non aventi carattere pubblico. Le funzioni di coordinamento pubblico dovranno infatti fare leva anche sulle numerose iniziative già esistenti e attivate con successo dai diversi soggetti operanti a vario titolo nel settore".

Si prefigurava già, quindi, un'attività pubblica di promozione di azioni già esercitate dai privati nell'interesse pubblico, considerato che un adeguato livello di

alfabetizzazione finanziaria contribuisce all'efficienza, alla competitività e alla capacità di innovazione del sistema economico<sup>8</sup> e può ritenersi strumentale ad assicurare e a mantenere un elevato livello di fiducia, ricostruendo un rapporto virtuoso tra i risparmiatori e gli intermediari bancari e finanziari, minato dal perdurare della crisi finanziaria iniziata nel 2007<sup>9</sup>. Ciò, nel contesto italiano ove, purtroppo, le lacune nella conoscenza e nella competenza relative alla capacità di gestione del risparmio privato sono state evidenziate da una serie di indagini condotte a livello internazionale, che collocano l'Italia al 44° posto nel mondo e all'ultimo posto tra i Paesi del G8 per grado di diffusione di conoscenze finanziarie di base.

#### **4. I prossimi passi nell'ottica della sussidiarietà orizzontale**

Da qui l'esigenza di un intervento legislativo di carattere sistematico<sup>10</sup>, che potesse accogliere la prospettiva di valorizzare le iniziative già presenti, assicurando un adeguato coordinamento tra tutti gli attori coinvolti per aumentare il livello di alfabetizzazione finanziaria dell'intera popolazione, promuovendo le sinergie instaurabili tra enti pubblici e operatori privati, in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale. Si è infatti giunti a poter registrare un consenso generale sulla necessità di incentivare il coordinamento dei numerosi soggetti interessati<sup>11</sup>, mediante meccanismi a guida governativa, nell'ambito dei quali fossero rappresentati tutti i soggetti attivi nel campo, secondo le migliori prassi internazionali.

La normativa quindi approvata dal Parlamento in sede di conversione del decreto-legge n. 237 del 2016 affida ora al Comitato nazionale il compito di individuare obiettivi misurabili, programmi e azioni da porre in essere, valorizzando le esperienze, le competenze e le iniziative maturate dai soggetti attivi sul territorio nazionale e favorendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e privati. In questa direzione, secondo il Programma l'attività iniziale del Comitato prevedrà innanzitutto la formalizzazione di gruppi di consultazione e ricerca cui saranno demandate la realizzazione e il coordinamento delle iniziative nonché l'avvio di un censimento delle iniziative di educazione finanziaria in Italia.

Tale censimento, in particolare, è diretto a conoscere in modo più completo il panorama dell'offerta attuale di educazione finanziaria e le sue caratteristiche, a identificare buone prassi da ampliare e diffondere, a informare la popolazione interessata dell'offerta disponibile, a verificare la disponibilità dei singoli proponenti alla collaborazione con il Comitato e le modalità per realizzarla nonché a promuovere un

---

<sup>8</sup> Cfr. ZADRA, *L'educazione finanziaria come motore di sviluppo*, in *Bancaria*, 2007, 10, 18 ss.

<sup>9</sup> Cfr. DE FELICE, *Consapevolezza, fiducia, crescita: le sfide dell'educazione finanziaria*, in *Bancaria*, 2017, 11, 12 ss.

<sup>10</sup> Dopo alcuni timidi tentativi in disposizioni speciali: v. ad esempio, PATTI, *L'educazione finanziaria e la direttiva 2014/17/UE sui contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali*, in *Contratto e impresa*, 2015, 6, 1423 ss.

<sup>11</sup> Cfr. BANCA D'ITALIA, *Rilevazione sulle iniziative di educazione finanziaria in Italia nel triennio 2012-14*, Roma, 2017.

coordinamento che favorisca la corretta allocazione delle risorse, evitando il sovrapporsi di iniziative da parte di differenti soggetti privati sugli stessi obiettivi.

La legge, pertanto, offre l'indicazione di attuare un modello a rete, con al vertice il Comitato nazionale in funzione di indirizzo e di promozione: proprio in ciò si può apprezzare un invero del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, laddove l'Autorità è chiamata a promuovere le iniziative private indirizzate a obiettivi di interesse pubblico<sup>12</sup>, provvedendo nel contempo a coordinarle in vista del raggiungimento di risultati ottimali, evitando inutili sprechi di risorse. In questo senso, si coltiva opportunamente nell'ordinamento la sussidiarietà orizzontale intesa non solo nella sua componente "negativa", quale dovere di astenersi da iniziative di giuridificazione che possano sacrificare inutilmente gli spazi di autoregolamentazione di cui i singoli e le comunità sono protagonisti<sup>13</sup>, ma soprattutto nella sua componente proattiva e promozionale dell'attività dei privati indirizzata a fini pubblici e di utilità sociale, favorendo un modello organizzativo in cui lo sviluppo della società civile si realizza attraverso il rispetto e la valorizzazione delle energie individuali, assicurando ai soggetti privati il diritto ad interpretare i bisogni collettivi, impegnandosi concretamente per la loro realizzazione<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Qual è la tutela del risparmio mediante l'educazione finanziaria ai sensi dell'art. 47 Cost.: v. ROSSI, *Il risparmio tra tutela ed educazione finanziaria: l'esperienza della Banca d'Italia e dell'Ivass*, in *Bancaria*, 2016, 6, 53 ss. nonché gli interventi al Convegno "La ricchezza della nazione. Educazione finanziaria e tutela del risparmio", Senato della Repubblica, 30 marzo 2017.

<sup>13</sup> Cfr. MARCHETTI - RENNA, *Il diritto amministrativo del tempo postmoderno. I processi di giuridificazione: soggetti, tecniche, limiti*, in *Giur.it.*, 2017, 12, 2766.

<sup>14</sup> Cfr. CARLEO, *La sussidiarietà nel linguaggio dei giuristi*, in AA.VV., *La sussidiarietà nel diritto privato*, a cura di Nuzzo, Napoli, 2015, 8.