



*Disegni di legge nn. 155, 158, 288 e 421  
(Insegnamento dell'educazione finanziaria nelle scuole)*

**Memoria della COVIP  
(Commissione di vigilanza sui fondi pensione)**

**SENATO DELLA REPUBBLICA  
7<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Commissione cultura e patrimonio culturale, istruzione  
pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport)**

**6 luglio 2023**

La COVIP ringrazia la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sulle proposte di legge nn. 155, 158, 288 e 421 che introducono l'insegnamento dell'educazione finanziaria nelle scuole.

L'educazione finanziaria è un tema centrale per lo sviluppo del nostro Paese, in cui persiste un livello di conoscenza su tale argomento molto al di sotto di quello dei principali Paesi industrializzati e anche della media OCSE, sia tra gli adulti che nella popolazione più giovane.

La COVIP accoglie con favore le proposte normative contenute nei disegni di legge nn. 155, 158, 288 e 421, che introducono l'insegnamento dell'educazione finanziaria nelle scuole, in quanto offrono una concreta risposta alla necessità di accrescere l'educazione alle scelte in ambito finanziario dei cittadini già a partire dall'età scolare, in modo strutturato, omogeneo e diffuso su tutto il territorio nazionale.

Si ritiene, tuttavia, che le previsioni normative in esame necessitino di alcune precisazioni. Nello specifico, riteniamo che il concetto di educazione finanziaria debba essere inteso in un'accezione più ampia, includendo anche l'educazione assicurativa e previdenziale, in linea con gli *standard* internazionali dell'OCSE<sup>1</sup>, nonché con la *mission* del Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria (di seguito, Comitato Edufin)<sup>2</sup>, di cui fa parte anche la COVIP.

---

<sup>1</sup> Cfr. OECD, (2022), Recommendation of the Council for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans; OECD, (2020), Recommendation of the Council on Financial Literacy; OECD, (2008), Recommendation on good practices for financial education relating to private pensions.

<sup>2</sup> Cfr. Decreto Legge n. 237/2016, convertito in Legge n. 15/2017, recante "Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio".

In tale accezione, gli aspetti relativi all'educazione previdenziale comprendono sia nozioni volte ad accompagnare le scelte d'investimento a fini previdenziali nelle diverse fasi della vita, sia a migliorare la comprensione dei cittadini circa il funzionamento del sistema pensionistico e a spiegare le riforme pensionistiche, nonché la loro logica economica.

A fronte delle recenti tendenze del mercato del lavoro, tra le quali carriere maggiormente discontinue e con salari più bassi, è essenziale essere consapevoli della propria posizione pensionistica e pianificare per tempo degli interventi previdenziali integrativi. Ciò vale in modo particolare per le generazioni più giovani, più esposte, rispetto al passato, a una riduzione della copertura pensionistica in età anziana.

Nella presente memoria si formulano le ragioni a favore di un'accezione più ampia dell'educazione finanziaria, si richiama l'impegno della COVIP a tale riguardo e, infine, si valutano complessivamente le proposte legislative.

## **Il sistema di previdenza in Italia e l'educazione previdenziale**

Come noto, la componente pubblica e obbligatoria del nostro sistema pensionistico è stata profondamente modificata negli ultimi quarant'anni per far fronte alle esigenze di sostenibilità dei conti pubblici. Tuttavia, il progressivo invecchiamento della popolazione e l'aumento della durata della vita media, che determina un allungamento del periodo di pagamento delle pensioni, continuano a generare pressioni sul sistema previdenziale di primo pilastro.

In linea con le esperienze maturate in ambito internazionale, anche in Italia si è deciso di strutturare il sistema previdenziale affiancando alla previdenza pubblica un sistema di fondi pensione complementare. In tal modo, il complessivo sistema previdenziale del nostro Paese risulta più solido, in quanto maggiormente

idoneo a far fronte a diverse possibili evoluzioni future in ambito economico e demografico.

Nel nuovo assetto, divengono centrali le scelte che ciascuno compie nella prospettiva della transizione dalla vita attiva a quella inattiva, mentre è ridimensionato il ruolo redistributivo rispetto al passato. Ciò a fronte, tuttavia, di un secondo pilastro, volontario e a capitalizzazione non ancora pienamente sviluppato. Scelte poco lungimiranti, perché poco consapevoli o poco informate, possono determinare un *deficit* di risparmio previdenziale, alimentando in questo modo il rischio di povertà nell'ultima fase del ciclo di vita.

Una migliore e più diffusa educazione finanziaria e previdenziale ha una rilevanza centrale nell'ambito dell'educazione alla cittadinanza attiva ed economica. Può, in primo luogo, concorrere a far meglio comprendere le motivazioni che sono alla base delle scelte di riforma strutturale del sistema previdenziale nel nostro Paese e a veicolare un consenso più diffuso sulla necessità di mantenere nel tempo una coerenza con tali scelte e con le tendenze di fondo che il Paese deve affrontare, in primo luogo dal punto di vista demografico.

L'educazione alle scelte previdenziali, inoltre, contribuisce a rendere più evidenti benefici e costi della partecipazione (e della non partecipazione) alla previdenza complementare, aumentando il grado di consapevolezza in un ambito complesso, come quello delle scelte previdenziali, dove, tipicamente, intercorre un lasso temporale molto ampio tra il momento in cui le scelte sono compiute ed il momento successivo in cui tali scelte sortiscono i loro effetti.

Come la letteratura scientifica ha ampiamente dimostrato, nelle scelte di risparmio di lungo periodo, come quelle per finalità previdenziali, la grande distanza temporale esistente tra il momento in cui una scelta è compiuta e il

momento in cui la stessa manifesta i suoi effetti determina una forte tentazione a rimandare tale scelta o, in altri termini, a scegliere di non scegliere. L'educazione previdenziale può mitigare la tentazione a procrastinare e permette di ridurre gli effetti negativi che possono derivare da questi comportamenti sul benessere finanziario nell'ultima fase del ciclo di vita.

Esiste ampia evidenza empirica che vi sia un rapporto positivo tra alfabetizzazione finanziaria, pianificazione del risparmio e accumulazione della ricchezza: coloro che hanno maggiori conoscenze finanziarie e previdenziali di base hanno anche più probabilità di pianificare per la loro pensione e di farlo in modo efficace. Un livello di alfabetizzazione previdenziale più elevato potrebbe anche favorire una maggiore diffusione della previdenza complementare, che nel nostro Paese non è ancora pienamente sviluppata<sup>3</sup>.

Secondo le indagini condotte annualmente dal Comitato Edufin insieme alla DOXA per analizzare la resilienza finanziaria dei cittadini e il loro livello di alfabetizzazione finanziaria, il livello delle conoscenze previdenziali di base è nel nostro Paese ancora piuttosto insoddisfacente.

I dati più recenti<sup>4</sup> evidenziano infatti una certa cronicità nei *deficit* conoscitivi con riferimento ai concetti di base – soprattutto fra donne, giovani, cittadini meno istruiti e con un reddito basso. Si osserva, inoltre, che solo una percentuale estremamente bassa del campione (circa il 6%) è in grado di rispondere

---

<sup>3</sup> Secondo i dati pubblicati dalla COVIP, i risparmi accumulati per finalità previdenziali alla fine del 2022 sono pari a 205,6 miliardi di euro, che equivalgono al 10,8 per cento del PIL e al 4 per cento delle attività finanziarie delle famiglie italiane. Gli iscritti alla previdenza complementare sono circa 9,240 milioni (36,2 per cento del rapporto alle forze di lavoro). Permangono ampie differenze nei tassi di adesione, nei contributi medi versati e nelle risorse pro-capite accumulate: si continua a evidenziare una scarsa partecipazione fra i giovani, le donne e i residenti nelle regioni del Mezzogiorno, cioè fra coloro che sono più esposti al rischio di un'insufficiente copertura pensionistica.

<sup>4</sup> <https://www.quellocheconta.gov.it/export/sites/sitepof>

correttamente a tutte le domande sui temi previdenziali, percentuale assai inferiore rispetto al tasso di risposta osservato con riguardo alle conoscenze finanziarie (26% del campione). Emerge viceversa una generale *overconfidence* del campione rispetto alle proprie nozioni di base previdenziali.

I dati evidenziano quanto sia urgente innalzare in maniera diffusa il livello di conoscenze previdenziali di base affinché gli individui possano acquisire conoscenze e competenze che permettano loro di prendere decisioni consapevoli al miglioramento del loro benessere finanziario in tutte le fasi del loro ciclo di vita, con effetti positivi per l'intera collettività e il sistema economico complessivo del nostro Paese.

Al riguardo va poi evidenziato che, contrariamente a quanto si possa pensare, l'educazione al risparmio e alle scelte di investimento previdenziale non è una questione che riguarda esclusivamente gli adulti, ma interessa soprattutto le generazioni più giovani, che hanno un'aspettativa di vita maggiore e sono più esposte ai rischi di un'insufficiente copertura pensionistica e di non accumulare risorse finanziarie sufficienti per poter affrontare con serenità l'ultima fase del loro ciclo di vita. È quindi importante avvicinare quanto prima i giovani a questi temi perché affrontino in modo più consapevole l'ingresso nel mercato del lavoro.

Per tutti questi motivi, al risparmio previdenziale si assicura, anche nel nostro Paese, una tutela di rango costituzionale, alla quale può certamente contribuire una maggiore educazione alle scelte di tale risparmio.

## **Attività della COVIP nell'ambito dell'educazione previdenziale dei giovani**

La COVIP, nell'ambito dei propri compiti istituzionali di tutela del risparmio previdenziale, è impegnata da anni a divulgare informazioni utili alla conoscenza sui temi previdenziali e partecipa alle attività del Comitato Edufin per innalzare la conoscenza su questi temi.

In tale ambito, la COVIP ha partecipato alla definizione della “*Strategia nazionale di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale*”<sup>5</sup>, elaborata sulla base delle linee guida OCSE e delle esperienze maturate in ambito internazionale.

Sulla base di tale programma generale e con riferimento alle attività destinate ai giovani, per favorire l'inserimento dell'educazione finanziaria nei curricula scolastici, nell'ambito del Comitato sono state elaborate le “*Linee guida per lo sviluppo delle competenze di educazione finanziaria nella scuola*”<sup>6</sup> che declinano un quadro di competenze finanziarie per gli studenti delle scuole del I e del II ciclo di studi per diverse aree tematiche, inclusa quella connessa al risparmio per finalità previdenziali, con diversi livelli di approfondimento<sup>7</sup>. Successivamente, sono stati forniti concreti spunti operativi, pubblicati nel documento “*Indicazioni operative per l'insegnamento dell'educazione finanziaria*”<sup>8</sup>, con indicazione di materiali didattici messi a disposizione dalle

---

<sup>5</sup> <https://www.quellocheconta.gov.it/it/chi-siamo/strategia-nazionale/>

<sup>6</sup> [https://www.quellocheconta.gov.it/export/sites/sitepof/modules/linee\\_guida/Linee-guida-giovani.pdf](https://www.quellocheconta.gov.it/export/sites/sitepof/modules/linee_guida/Linee-guida-giovani.pdf)

<sup>7</sup> Un simile quadro sinottico delle competenze finanziarie per i bambini e i giovani è in corso di definizione da parte della Commissione europea, in collaborazione con l'OCSE/INFE. Questa iniziativa affianca quella già realizzata per gli adulti proprio per accrescere il livello di alfabetizzazione finanziaria di base dei cittadini europei, per favorire decisioni finanziarie informate e investimenti più consapevoli, per sviluppare politiche e programmi di alfabetizzazione finanziaria (assicurativa e previdenziale), identificare lacune nell'offerta e creare strumenti di misurazione e valutazione delle iniziative di educazione finanziaria offerte nell'Unione.

<sup>8</sup> [Indicazioni-operative-per-l'insegnamento-dell'educazione-finanziaria.pdf \(istruzioneer.gov.it\)](#)

principali istituzioni operanti in Italia nell'ambito dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale.

Nell'ambito delle attività del Comitato, la COVIP ha curato alcune iniziative specifiche di educazione previdenziale destinate ai giovani. Tra queste, di particolare rilievo è il Concorso a premi “*Un’idea per il futuro*”, promosso in collaborazione con ADEIMF (Associazione Docenti Economia Intermediari Mercati Finanziari), sull'educazione previdenziale per i giovani, alla sua seconda edizione. Il concorso, rivolto a studenti fra i 18 e i 25 anni iscritti a un'università italiana, è stato istituito con l'obiettivo di sensibilizzare i giovani sull'importanza di iniziare per tempo un processo di pianificazione previdenziale, coinvolgendoli nella definizione di strumenti e modalità innovative nella rappresentazione dei temi previdenziali ai loro coetanei.

La prima edizione è stata soddisfacente, con molte idee originali, tra cui ricordiamo alcuni progetti *#plantyourfuture*, *#mammavadoin pensione*, *#previyoung*, *#daigiovaniperigiovani*. Tutti i progetti premiati sono stati raccolti sul portale del Comitato<sup>9</sup>.

Dopo l'esito positivo della prima edizione è stata avviata una seconda edizione, tuttora in corso, che ha come obiettivo la raccolta di idee su: a) progetti di sviluppo *web based*, per arricchire il portale del Comitato con nuovi contenuti o ideazione di contenuti digitali sui temi previdenziali da diffondere sui canali social del Comitato; b) progetti di sviluppo di applicazioni per *smartphone*; c) materiali di supporto per iniziative didattiche di educazione previdenziale. Per la sua rilevanza, l'iniziativa ha ricevuto il patrocinio della CRUI, la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane.

---

<sup>9</sup> [https://www.quellocheconta.gov.it/it/news-eventi/concorso\\_idee/index.html](https://www.quellocheconta.gov.it/it/news-eventi/concorso_idee/index.html)

Molte iniziative di educazione previdenziale rivolte ai giovani vengono poi organizzate in occasione del Mese dell'educazione finanziaria nel mese di ottobre. Per richiamare l'attenzione e il dibattito sulle tematiche previdenziali, particolarmente importanti in una pianificazione previdenziale di lungo periodo, un'intera settimana del Mese è dedicata all'educazione previdenziale.

Le attività in ambito Edufin si affiancano a quelle che la COVIP svolge da anni nel contribuire alla diffusione della conoscenza in ambito previdenziale.

In particolare, per facilitare la conoscenza del sistema della previdenza complementare e del suo funzionamento, la COVIP ha anzitutto destinato una sezione<sup>10</sup> del proprio sito istituzionale ad accogliere materiale a carattere prevalentemente divulgativo, che viene messo a disposizione di chiunque voglia conoscere o approfondire il tema. Particolarmente utile in tal senso è la “*Guida introduttiva alla previdenza complementare*”, che illustra, con un linguaggio semplice e l'aiuto di alcuni esempi, cos'è la previdenza complementare, quali sono le forme pensionistiche complementari alle quali è possibile aderire e cosa è necessario conoscere per pianificare in modo consapevole il proprio futuro previdenziale. Sul sito della COVIP sono inoltre presenti un video sulle principali cose da sapere sulla previdenza complementare, un questionario di autovalutazione delle proprie conoscenze previdenziali e un glossario dei termini più comuni della previdenza.

Se iniziative di divulgazione e di sensibilizzazione sono state inizialmente indirizzate a un pubblico adulto, – già coinvolto in scelte finanziarie e di risparmio previdenziale – negli ultimi anni la COVIP ha esteso le proprie attività ai giovani, ad esempio partecipando a incontri formativi con studenti delle scuole superiori e

---

<sup>10</sup> <https://www.covip.it/per-il-cittadino>

delle università nell'ambito di manifestazioni nazionali dedicate. La COVIP, inoltre, nell'ambito della propria attività di regolamentazione e vigilanza, per garantire il corretto e trasparente funzionamento del sistema di previdenza complementare, richiede ai fondi pensione di fornire agli aderenti (effettivi e potenziali), informazioni chiare e standardizzate per consentire scelte consapevoli ai fini previdenziali.

### **Alcune osservazioni sulle iniziative normative per l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione finanziaria nelle scuole**

Alla luce di quanto su esposto, si ritiene che le proposte contenute nei disegni di legge nn. 155, 158, 288 e 421 all'attenzione di codesta Commissione, siano da vedere con favore, in quanto rappresentano una concreta opportunità per introdurre l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale nel percorso scolastico, per formare "*cittadini informati, attivi, responsabili e consapevoli*" e avvicinare anche il nostro Paese agli *standard* già raggiunti da molti dei Paesi dell'OCSE.

Le proposte di inserimento dell'insegnamento dell'educazione finanziaria nelle scuole, pur differenziandosi per le soluzioni individuate, hanno, infatti, in comune l'importante obiettivo di innalzare l'alfabetizzazione finanziaria dei giovani, in modo strutturato, omogeneo e diffuso su tutto il territorio nazionale mediante l'introduzione dell'educazione economica e finanziaria nei programmi curriculari.

Tanto premesso, con riferimento all'ambito di azione che le proposte intendono perseguire, si ritiene importante specificare che il concetto di "educazione finanziaria" sia inteso in un'accezione più ampia, ricomprendendovi l'educazione "assicurativa e previdenziale", in coerenza con l'approccio seguito

dal legislatore nell'istituzione del Comitato Edufin e con le esperienze maturate in ambito internazionale.

Un altro aspetto di rilievo riguarda la definizione del quadro delle competenze per l'insegnamento dell'educazione finanziaria nelle scuole. Al riguardo, si ritiene importante che si abbiano a riferimento i su menzionati documenti – le *Linee guida per lo sviluppo delle competenze di educazione finanziaria nella scuola definite* e le *Indicazioni operative per l'insegnamento dell'educazione finanziaria* – elaborati per facilitare l'inserimento dell'educazione finanziaria nelle materie curriculari nei diversi anni scolastici. Tali contributi promuovono, infatti, un approccio uniforme per le scuole del I e del II ciclo di studi e individuano concetti e competenze articolati sulle diverse aree tematiche, con diversi livelli di approfondimento a seconda dell'età dei discenti.

Sarà parimenti importante tener conto dei materiali didattici prodotti e messi a disposizione dalle istituzioni e dagli enti che da anni si occupano di educazione finanziaria nel nostro Paese, che possono costituire un buon punto di partenza per le attività didattiche.

\* \* \*

Per concludere, si ritiene che le proposte di legge all'attenzione di codesta Commissione vadano nella giusta direzione di avvicinare anche il nostro Paese agli *standard* già raggiunti da molti dei Paesi dell'OCSE per formare “*cittadini informati, attivi, responsabili e consapevoli*”. L'introduzione dell'insegnamento dell'educazione finanziaria nel percorso scolastico consolida, inoltre, il percorso avviato dal Comitato Edufin e dalle Istituzioni impegnate da anni nel campo dell'educazione finanziaria e rappresenta certamente il primo passo per avvicinare i “*cittadini di domani*” alle tematiche finanziarie, assicurative e previdenziali.