

GIURI | METRICA

RIVISTA DI DIRITTO, BANCA E FINANZA

ANNO 5
NUMERO 2
LUGLIO/DICEMBRE
2021

ISSN 2785-2547

BRUNELLA RUSSO*

Utilizzo del *Recovery Fund* in Italia: inquadramento degli obiettivi nella prospettiva del sistema-paese **

SOMMARIO: 1. Il Sud e l'ambizioso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 2. L' "economia della conoscenza" e nuovi paradigmi digitali (Cenni). – 3. Ritardi e disfunzioni di un sistema-paese a "due marce": dai problemi radicati di *gender divide* a quelli attuali di *digital divide*. – 4. I piani di educazione finanziaria e digitale nelle politiche di sviluppo. Strategie future per il Mezzogiorno d'Italia.

1. *Il Sud e l'ambizioso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.* – Non è certamente facile affrontare un tema così vasto che – per la complessità delle sue diverse implicazioni – ruota intorno, si passi il termine, alla "questione meridionale" (rievocando una locuzione, spesso ricorrente nella storiografia italiana, maturata nel contesto postunitario) tanto atavica quanto rinnovata nelle persistenti inefficienze politiche, nell'arretratezza sociale e culturale che la caratterizzano ma anche nel perpetuarsi di una certa indifferenza della classe dirigente locale nell'affrontare con sufficiente determinazione il progressivo declino – oggi più di ieri contraddistinto da profili di delicata lettura – dovuto ad una latente decrescita economica e alle forti incertezze che ne derivano per il futuro delle nuove generazioni¹.

(*) Brunella Russo è professore associato di diritto dell'economia nell'Università di Messina, Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche – SCIPOG. Insegna inoltre diritto dei mercati finanziari e diritto bancario. I suoi interessi di ricerca riguardano il contenzioso bancario, il diritto comunitario e la regolamentazione relativa alle nuove tecnologie digitali. Cura da qualche anno anche seminari e laboratori di educazione finanziaria.

(**) Lo scritto riproduce con le dovute modifiche e integrazioni l'intervento dal titolo "*Le misure da contenere nel PNRR in tema di alfabetizzazione digitale e finanziaria: nuovi sviluppi per il Mezzogiorno*" tenutosi nell'ambito del Convegno di Capri del 10-12 settembre 2021 "*Mezzogiorno e le vie dello sviluppo economico*".

¹ Già Svimez nel corso degli anni passati ha denunciato il forte calo dell'economia meridionale accompagnata dall'inasprirsi di alcune problematiche di carattere sociale e culturale. A seguito della pandemia, con inizio dai primi mesi del 2020, sono stati registrati le drammatiche ricadute della crisi sull'economia del Paese. Durante la prima ondata, anche se l'epicentro è stato il Nord, la crisi economica si è presto estesa al Mezzogiorno, dove si è tradotta in emergenza sociale, incrociando un tessuto produttivo più debole, un mondo del lavoro più frammentario e una società più fragile. La seconda ondata, registratasi nell'autunno dello stesso anno, ha colpito direttamente il Mezzogiorno, accrescendone le difficoltà di attività e pezzi di occupazione in posizione marginale (sommerso, nero, irregolari). Di qui la caduta del reddito disponibile delle famiglie del -6,3% che si è trasmessa ai consumi privati, con una contrazione al Sud pari al -9,9% superiore a quella del

Pur nei limiti che una siffatta trattazione impone, si proverà, alla luce dello scenario appena delineato, a tracciare un quadro d'insieme che metta in evidenza le criticità strutturali e culturali del nostro Paese – con pesanti ricadute sulle aree del Mezzogiorno d'Italia – a partire dal divario di genere e, in egual misura, dai fenomeni di disuguaglianza sociale e territoriale, affiancati, sul finire del XX secolo, dalla dirimpente rivoluzione innescata dai processi digitali di produzione e comunicazione e dall'imporsi di un nuovo modo di dialogare ed interagire tramite web soprattutto nella cerchia personale dei giovani, e non solo.

Dopo una sintetica illustrazione della situazione economico-sociale di riferimento, si focalizzerà l'attenzione sul grado di fattibilità dei contenuti programmatici del PNRR tenuto conto che la risposta a detto interrogativo presenta non poche perplessità sia in ordine alla configurabilità di un divario regionale, come si diceva poc'anzi ancora piuttosto accentuato, sia in merito alla proficua distribuzione dei fondi straordinari europei per la ripartenza del Paese da destinare a progetti d'implementazione di piani di educazione finanziaria e digitale della popolazione.

Le dichiarate perplessità prendono corpo, in prima battuta, dall'ultimo 'Rapporto sul Territorio'², il quale ha posto in evidenza il considerevole aggravamento del divario economico-sociale tra Nord e Sud dovuto alla precedente congiuntura economica, solo in parte superata, e al dilagare di una successiva crisi pandemica senza precedenti (particolarmente rilevante nel caso delle regioni meridionali) riproponendo, nella loro gravità, problemi strutturali oramai endemici.

I risultati scaturiti mostrano, rispetto alle regioni del Nord, come da tempo il tasso d'incremento del prodotto interno e della produttività sia stato significativamente inferiore, segno evidente della mancata attuazione di politiche d'investimento nelle infrastrutture accompagnate da idonee strategie di sviluppo e di riqualificazione territoriale, nonché di progetti di riforme amministrative ed organizzative. Ma soprattutto sintomatico della quasi totale assenza di un atteggiamento propositivo nei confronti dei giovani e della loro formazione culturale e professionale³.

Centro-Nord (-9%). Mentre la base produttiva meridionale non ha a tutt'oggi ancora recuperato i livelli antecedenti la "lunga crisi", specie nel comparto industriale. Si rinvia al Rapporto Svimez 2020, *Dalle risorse della politica di coesione e del Recovery Fund un'opportunità di rilancio per l'economia del Mezzogiorno*.

² Rapporto Annuale 2021 sulla situazione del Paese a cura dell'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) presentato a Roma il 9 luglio 2021, reperibile alla pagina www.istat.it

³ Una particolareggiata analisi, soprattutto in relazione ai fattori più significativi di regressione per spiegare i divari nei vari aspetti in cui si articola l'alfabetizzazione, è svolta da G. D'ALESSIO - R. DE BONIS - A. NERI - C. RAMPAZZI, *L'alfabetizzazione finanziaria degli italiani: i risultati dell'indagine della Banca d'Italia del 2020*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* della Banca d'Italia (a cura), n.588, dicembre 2020, 5 ss.

Proprio con riguardo all'istruzione, i differenziali tra regioni sono andati progressivamente ad allargarsi (con uno scarto di circa il 20% tra regioni settentrionali e meridionali) così come gli abbandoni scolastici che seguono l'andamento dell'asse Nord-Sud e il perdurante difetto di piani educativi volti ad acquisire abilità, conoscenze e competenze sulle dinamiche dei mercati e sull'innovazione tecnologica che fanno del Meridione il fanalino di coda d'Italia e d'Europa.

Dati che poi si riverberano inevitabilmente sulla capacità/possibilità d'impiego con conseguente proporzionale aumento della disoccupazione e dell'inattività, una condizione considerata anche questa maggiormente pregiudizievole al Sud⁴.

Parimenti si sono acuiti quei fenomeni di disuguaglianza sociale e territoriale i quali scontano l'inefficienza degli interventi adottati dimostratisi poco inclini a favorire l'economia sociale di mercato, attraverso un maggiore accesso al credito bancario, nella prospettiva di dare nuova linfa al sistema imprenditoriale meridionale medio-piccolo⁵.

In una parola è mancata, da un'iniziale valutazione delle molteplici e non trascurabili criticità, quella necessaria attenzione verso il tema dell'"inclusione sociale", elemento centrale del nuovo paradigma rappresentato dal *Recovery Plan*, la quale – nell'accezione che noi tutti conosciamo – si riferisce alla società e alla sua capacità di creare effettiva appartenenza, abbracciando numerosi aspetti e ambiti del "vivere assieme" mediante il coinvolgimento di tutti i cittadini

⁴ La correlazione tra istruzione finanziaria e digitale e occupazione è delineata nell'ambito della già citata indagine condotta da G. D'ALESSIO - R. DE BONIS - A. NERI - C. RAMPAZZI, *L'alfabetizzazione finanziaria degli italiani: i risultati dell'indagine della Banca d'Italia del 2020*, op.ult.cit.

Per un quadro d'insieme sulle relazioni che legano la tecnologia all'occupazione e tra innovazione, sviluppo e crescita economica, si rinvia a F. MALERBA, *Economia dell'innovazione*, Carrocci ed., 2000, 19 ss.; E.F. MACÍAS, *Automazione, digitalizzazione e piattaforme: implicazioni per il lavoro e l'occupazione*, Eurofound, 2018, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18002_en.pdf; B. CAPONETTI, *Assistenza e retribuzione per un nuovo welfare al tempo dell'economia digitale*, 2019, reperibile all'indirizzo <https://www.lavoroeconomia digitale.it/pdf>; AA.VV., *Digitalizzazione e futuro del lavoro: conseguenze macroeconomiche*, in *Documenti di discussione dell'Istituto di economia del lavoro (IZA) n.12428/2020*, <http://ftp.iza.org/dp12428.pdf>

⁵ Cfr., a livello europeo, FINANCIAL STABILITY BOARD, *Evaluation of the effects of financial regulatory reforms on small and medium-sized enterprise (SME) financing*, 2019. Per la letteratura italiana in argomento, L. BIANCHI, *I divari infrastrutturali e la spesa per opere pubbliche: la mancata attuazione della perequazione infrastrutturale*, 2019, seminario sull'attuazione dell'art.22 della Legge 42-2009 sulla perequazione infrastrutturale, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Fondazione Ugo La Malfa (a cura di), *Le imprese industriali del Mezzogiorno, 2008-2017*. VIII Rapporto 2018; Confindustria-Cerved, *Rapporto PMI Mezzogiorno 2019*; Confindustria CGIL CISL UIL per il Mezzogiorno 2019.

indistintamente e senza diversità di alcun genere. Un coinvolgimento che, commisurato alla posizione di sostanziale ritardo del Sud rispetto al resto d'Italia, conferma ancora un ambito territoriale nazionale a “più marce”⁶.

Volgendo al passato e alle politiche strutturali che si sono succedute in questi trent'anni, è mancato certamente un quadro organico d'interventi legislativi a livello nazionale e periferico sia per la ripartenza delle aree più depresse e popolate del Mezzogiorno quanto per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale solo recentemente (ed in parte) attenuati da una regolamentazione emergenziale emanata durante i lunghi mesi della pandemia. Il che tuttavia non ha evitato di provocare un enorme aumento di persone in stato di povertà anche tra quelle prima più ambienti (*ante* crisi sanitaria) sebbene molte famiglie scivolte in tale condizione hanno mantenuto, anche grazie alle misure pubbliche di sostegno, una spesa appena al di sopra della soglia dell'indigenza⁷.

Nel discorso alla Camera sul *Recovery Plan* dello scorso 26 aprile si è concretamente parlato, per la prima volta, d'“inclusione sociale”. Lo stesso presidente Draghi ne ha fatto cenno, con particolare enfasi, nell'illustrare le riforme e le misure di carattere prevalentemente strutturale, contenute nel *PNRR* e nel Piano complementare, riferendosi ai suoi principali assi strategici (: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica).

Il monito del Presidente è stato proprio «*Il Next Generation Eu è un'opportunità generazionale, che deve superare ritardi e inefficienze passate*»⁸.

Questo spiega perché all'interno della logica del Governo si è inteso declinare tre grandi obiettivi “orizzontali” secondo un approccio integrato: la parità di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive

⁶ Si rinvia, ai fini di un'approfondita disamina, a G. DI TARANTO - R. MASCOLO, *Mezzogiorno d'Italia e Unione Europea. La convergenza mancata*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di Diritto Pubblico dell'Economia*, Padova, 2016, 293-314; A. LEPORÉ, *Il nuovo dibattito sul dualismo economico italiano*, *Ibidem*, 315-342 e *ivi* per la bibliografia indicata.

⁷ Nel 2020 Governo e Parlamento hanno messo in campo risorse ingenti per affrontare l'emergenza Covid-19. Con i Decreti ‘Cura Italia’, ‘Liquidità’, ‘Rilancio’ sono stati adottati interventi di vasta portata su sanità, lavoro, liquidità finanziarie, fisco, famiglie, un'azione che è proseguita con i successivi provvedimenti ‘Ristori’, destinati alle categorie più colpite dalle restrizioni. In particolare per la liquidità è stata costituita una *Task Force* per assicurare il rapido utilizzo delle misure del Governo a sostegno di famiglie e imprese. Inoltre è stato assegnato il riconoscimento pubblico di “Contribuenti solidali” ai cittadini che hanno volontariamente pagato le tasse pur potendo rinviarne il pagamento. Uno sguardo attento sugli effetti dell'epidemia di Covid-19 sulla situazione economica e sulle aspettative delle famiglie emerge dal lavoro di A. NERI - F. ZANICHELLI, *Principali risultati dell'Indagine Straordinaria sulle Famiglie italiane nel 2020*, in Banca d'Italia - Note Covid-19 del 26 giugno 2020. Per ulteriori dati in merito, si veda *ivi*, in particolare, il riquadro “*Valutazioni e aspettative delle famiglie italiane nell'attuale fase di emergenza sanitaria*”.

⁸ Così anche F. PANETTA, *Lo sviluppo del Mezzogiorno: una priorità nazionale*. Intervento a Foggia del Direttore Generale della Banca d'Italia, 21 settembre 2019.

occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e la coesione sociale, con specifica attenzione al Meridione d'Italia.

Tanto che nel voler sottolineare lo sforzo di coesione che l'Italia è chiamata ad assolvere, Draghi ha aggiunto: «*In ballo c'è il destino del Paese: se cresce il Sud cresce tutta l'Italia*»⁹.

2. *L'“economia della conoscenza” e nuovi modelli digitali. (Cenni).* – Dunque un cambio di paradigma che dovrebbe fare della strategia di rilancio del Mezzogiorno un asse portante del PNRR e dell'attuale politica di Governo, affidando la prospettiva da cui partire al nome stesso del piano straordinario europeo: le “nuove generazioni”.

Da un lato, infatti, si pone l'esigenza di affrontare con fermezza lo stato di salute dell'economia e della finanza pubblica del nostro Paese, fortemente provato da un paralizzante distanziamento sociale dei mesi scorsi. Un Paese con infrastrutture sicure, tecnologicamente all'avanguardia, che sfrutta tutte le potenzialità offerte dalla rivoluzione digitale e che accompagni, senza alcun ritardo, verso la transizione ecologica costituisce certamente un primo obiettivo da perseguire.

Invero, al riguardo, studi recenti¹⁰ rilevano ancora pronunciate differenze nella dotazione infrastrutturale delle diverse aree del Paese, evidenziando il più delle volte una situazione di svantaggio del Sud e delle Isole. Anche a livello internazionale, sull'onda del regolatore europeo, si sottolinea l'urgenza di investire risorse nel mondo dell'istruzione alla digitalizzazione con uno sguardo attento ai segmenti più fragili della popolazione dal momento che gruppi a rischio di esclusione sociale sono vieppiù assoggettati al conseguente rischio di un eccessivo ampliamento del divario digitale¹¹.

⁹ Si riporta uno stralcio del discorso alla Camera che conferma l'impegno del Governo per la ripresa del Mezzogiorno mediante priorità di spese destinate alle aree più depresse e popolate «*Il Piano [spiega Draghi] destina 82 miliardi al Mezzogiorno su 206 miliardi ripartibili secondo il criterio del territorio, per una quota dunque del 40 per cento. C'è una forte attenzione all'inclusione di genere e al sostegno per i giovani. [...] Si punta forte sul Sud perché la crescita del Mezzogiorno rappresenta l'altro aspetto prioritario trasversale al Piano. Il potenziale del Sud in termini di sviluppo, competitività e occupazione è tanto ampio quanto è grande il suo divario dal resto del Paese. Non è una questione di campanili: se cresce il Sud, cresce anche l'Italia. Più del 50 per cento del totale degli investimenti in infrastrutture - soprattutto l'alta velocità ferroviaria e il sistema portuale - è diretto al Sud*».

¹⁰ Cfr., BANCA D'ITALIA, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in *Questioni di Economia e Finanza* n.635, luglio 2021.

¹¹ Si rinvia al Rapporto OCSE, *Skills Outlook 2019 - Thriving in a digital world* CHE posiziona l'Italia nel gruppo con il ritardo digitale più consistente, insieme a Cile, Grecia, Lituania, Slovacchia e Turchia, Paesi che vengono definiti come impreparati di ad affrontare le sfide della digitalizzazione in quanto carenti competenze di base necessarie per realizzarsi nel mondo digitale. In questi Paesi,

Pertanto, colmare il *gap* infrastrutturale del Mezzogiorno è un'esigenza prioritaria: energia, telecomunicazioni, trasporti e logistica sono un terreno d'investimento essenziale per la qualità della vita dei cittadini meridionali, per rilanciare la produzione, per la sostenibilità energetica che, per alcune aree più depresse dell'entroterra, equivale ad introdurre e ampliare le tecnologie emergenti nelle reti distributive e nella Banda Ultra-larga¹².

Dall'altro, è oltremodo urgente creare le basi per far convergere tali sforzi verso il superamento dei paradigmi produttivi e educativi ormai obsoleti che ostacolano ad oggi il pieno passaggio a una c.d. "economia della conoscenza"¹³.

Nel corso degli ultimi decenni, come noto, le dinamiche delle moderne economie industriali sono state caratterizzate sempre più da rapide trasformazioni tecnologiche andando a modificare radicalmente la struttura stessa e dei loro sistemi produttivi.

Le conoscenze scientifiche, acquisite a seguito di questo cambiamento epocale, hanno posto al centro dei processi di dinamica strutturale, e quindi di trasformazione della società, le nuove tecnologie emergenti, configurando quella che viene definita oggi una "economia basata sulla conoscenza", ossia una moderna economia fondata sulla crescente specializzazione, sull'apprendimento e sull'innovazione e caratterizzata da veloci cambiamenti nelle conoscenze digitali.

Una tale ampiezza di prospettive si scontra, nel contesto italiano, con l'inadeguatezza del Governo e degli enti locali volto soprattutto a concentrare gli sforzi sulla ricerca e sulla formazione nonché sulla possibilità di acquisizione, da parte dei cittadini, di abilità nel campo delle nuove tecnologie abilitanti e, in egual misura, in quello finanziario.

continua il Rapporto, «*i sistemi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, formali e non formali, devono essere notevolmente rafforzati per consentire un aumento delle competenze e un aggiornamento professionale in tutti gli aspetti della vita*».

¹² D. CERSOSIMO - G. VIESTI, *Alta tecnologia a Mezzogiorno. Dinamiche di sviluppo e politiche industriali*, QA, n.1/2013, 7- 45.

¹³ Si rinvia a L. TRONTI, *Economia della conoscenza, innovazione organizzativa e partecipazione cognitiva: un nuovo modo di lavorare*, in *Economia & Lavoro*, 2015, 7-20. Ancora, in argomento, E. RULLANI, *Economia della conoscenza. Economia e valore nel capitalismo delle reti*, Roma, 2004; D. FORAY, *L'economia della conoscenza*, Bologna, 2006, laddove l'a. ricorda come storicamente le economie fondate sulla conoscenza si siano affermate a partire da un duplice fenomeno: da un lato la tendenza, di lungo periodo, che ha portato all'aumento delle risorse destinate alla produzione e alla trasmissione delle conoscenze (istruzione, formazione, ricerca e sviluppo) dall'altro un'innovazione tecnologica importante, ovvero l'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ha agito da elemento scatenante dei successivi cambiamenti strutturali; R. LIVRAGHI, *Economia della conoscenza*, in *Aggiornamenti sociali*, fasc. luglio-agosto 2007, 549-552.

Se pensiamo alla necessità di crescita e alla sostenibilità economica di quell'importante segmento territoriale d'Italia, rappresentato dalle regioni meridionali, è comprensibile come l'assottigliamento delle disparità socio-culturali al di là della ricerca di nuova occupazione e nuovi investimenti per le imprese (prevalentemente imprenditoria giovanile e femminile, ancora al Sud a livelli molto bassi), debba essere accompagnata dalla trasformazione dell'organizzazione della vita sociale attraverso l'automazione e la digitalizzazione, considerato che la tecnologia è strumento d'inclusione soprattutto quando viene impiegata al servizio di una vasta platea di persone.

Ma proprio riferendoci all'"inclusione" è conseguenziale chiedersi in che misura, appunto, le conoscenze in campo finanziario e digitale possano rappresentare il 'collante' della società¹⁴, favorendo quell'auspicato superamento delle asimmetrie socio-economiche del nostro Paese.

Per comprendere il fenomeno e le sue implicazioni è utile, preliminarmente, fornire alcuni dati di contesto che consentono una chiara rappresentazione dello scenario italiano nel confronto internazionale.

Dall'ultimo rapporto di *'We Are Social'* emerge, in generale, un Paese con una buona attitudine nei confronti di internet e delle piattaforme digitali da parte di giovani e meno giovani, una tendenza che tuttavia si riduce se si guardano altri indicatori¹⁵.

¹⁴ Riflessioni analoghe scaturiscono dalla compiuta indagine di M. COSSU, *L'educazione finanziaria della "generazione Z". Riflessioni in tempo di pandemia*, in questa *Rivista*, gennaio-giugno 2021, 1-15. In termini prospettici, secondo l'a., occorre valutare se le piattaforme digitali possono consentire un uso virtuoso dell'ambiente e dell'economia favorendo un adeguato processo di "trasformazione sociale" ad appannaggio delle future generazioni.

Si riferisce alle piattaforme digitali come a veri e propri catalizzatori di sostenibilità S. EPIFANI, *Sostenibilità digitale*, in *Digital Transformation Institute ed.*, 2020 allorquando parla di *digital transformation* come una delle grandi le sfide dello sviluppo sostenibile.

¹⁵ Cfr., WE ARE SOCIAL, *Report Digital 2020*, reperibile all'indirizzo <https://wearesocial.com/it/blog/2021/01/digital-2021-i-dati-globali/>. La ricerca, condotta con il supporto di Hootsuite, include statistiche relative a 246 Paesi del mondo, tra Stati e territori d'oltremare mettendo in evidenza come gli utilizzatori di internet sono una percentuale molto alta della popolazione che scende di poco più della metà se si considerano gli utilizzatori dei canali social. Inoltre gli utenti, di età compresa tra i 16 e i 64 anni passano in media sei ore al giorno connessi al web, considerando tutte le attività e tutti i device (smartphone, computer, etc.). Gli utenti italiani, in particolare, esprimono un gradimento pari al 77% per l'e-commerce di poco superiore al 74% della media mondiale. Dal dato italiano si rileva che il 50% ha fatto un acquisto via *laptop* o *computer desk* (contro il 36% della media mondiale) e il 40% mediante utilizzo di uno *smartphone*, (a fronte del 52% della media mondiale). Il *Report Digital 2021* indica come le tecnologie connesse siano diventate, nell'ultimo anno, una componente sempre più importante della vita quotidiana dei cittadini, i quali hanno orientato il loro interesse verso una crescente adozione delle piattaforme social, dell'e-commerce, dello *streaming*, del *gaming*, avvicinandosi di molto agli standard internazionali.

Infatti secondo l'indice di 'Digitalizzazione dell'Economia e della Società' (DESI) – costruito da Eurostat sulla base di indicatori relativi allo sviluppo tecnologico tra cui connettività, capitale umano, uso dei servizi internet, integrazione delle tecnologie digitali, servizi pubblici digitali – l'Italia sconta un ritardo rispetto al resto d'Europa, collocandola nella parte bassa del *ranking*, di poco sopra la Polonia, Grecia, Romania e Bulgaria¹⁶, il che evidentemente porta a riflettere sulla generale insufficienza di competenze e formazione digitale di base sia di coloro che svolgono attività lavorativa (amministrazioni centrali e periferiche, industrie, infrastrutture) sia di quelli che con essi si interfacciano.

Più delicato è l'approccio alla finanza. Ragionando sul maggior peso dei mercati finanziari – reso possibile da una tecnologica in continua e frenetica espansione – si comprende la difficoltà dei cittadini ad affrontare scelte economiche e finanziarie: dalla semplice gestione del risparmio, all'acquisto di pacchetti assicurativi e previdenziali fino alla complessità delle svariate forme d'investimento offerte dalle piattaforme di scambio anche telematiche¹⁷.

Con il nuovo millennio infatti l'innovazione finanziaria ha dato ampio spazio a rinnovati modelli di business investendo tutti i settori dell'intermediazione bancaria e finanziaria: dal credito (*crowdfunding* e *P2P Lending*) ai servizi di pagamento (*Instant payment*), dalle valute virtuali (*Bitcoin*) ai servizi di

¹⁶ Considerando solo alcune sub-componenti dell'indice, quali i servizi pubblici digitali, l'infrastruttura tecnologica e l'integrazione delle tecnologie digitali, la situazione del Paese migliora leggermente risalendo rispettivamente al 18°, al 19° e al 23° posto; al contrario, il *ranking* peggiora se si considera l'uso dei servizi internet (25° posto) e il capitale umano (26° posto). Così, EUROPEAN COMMISSION, *The Digital and Economy Society Index*, reperibile alla pagina web <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>. Dal Rapporto DESI 2019 si evince infatti che il livello delle competenze digitali di base e avanzate degli italiani è al di sotto della media UE. Solo il 44% degli individui tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base (57% nell'UE)". Inoltre, solo l'1% dei laureati ha una laurea in ambito ICT (Tecnologie per l'Informazione e la Comunicazione).

¹⁷ L'argomento è stato ampiamente trattato in dottrina. Si rinvia, per tutti, a M. COSSU, *Gestione di portafogli e consulenza in materia di investimenti nella Mifid II e nella BRRD. Stato dell'arte e aspetti*, in questa *Rivista*, gennaio 2017, 26 ss. Uno studio recente è riportato da N. LINCiano - M. GENTILE - P. SOCCORSO, *Report on financial investments of Italian households Behavioural attitudes and approaches*, a cura della CONSOB in collaborazione con #OttobreEdufin 2020, reperibile al sito <http://www.consob.it/web/area-pubblica/report-famiglie>. Gli a. mettono in rilievo le variabili che incidono fortemente sulle decisioni finanziari dei cittadini italiani: prima l'avversione al rischio e alle perdite. Infatti, la maggioranza del campione preferisce un investimento meno rischioso anche se meno proficuo, mentre il 60% si considera completamente avverso alle perdite. Seguono la mancanza di risparmi (50%), la *disaffezione* o mancanza di fiducia, il difetto di conoscenze finanziarie e di supporto per le decisioni, cause queste aumentate in modo esponenziale nell'ultimo anno. Infine, la variabile "procrastinazione" delle decisioni finanziarie è correlata negativamente al livello di istruzione, anche se rispetto alle altre non risulta allarmante, rimanendo su livelli medio-bassi.

consulenza (*robo-advisor*), oltre alle tecnologie di validazione decentrata delle transazioni (*blockchain* o *Distributed Ledger Technology*), di identificazione biometrica (impronta digitale, retina o riconoscimento facciale), di supporto all'erogazione di servizi (*cloud computing* e *big data*)¹⁸.

Di fronte ad un ventaglio sempre più ampio di prodotti finanziari i cittadini italiani (con una percentuale molto alta al Sud) mostrano, oltre alle gravi carenze a livello di conoscenze e abilità, anche una maggiore sovraesposizione a una serie di rischi in ragione dell'incapacità di curare adeguatamente i propri risparmi e investimenti.

Ancora una volta i risultati di una serie di indagini statistiche, a supporto delle lamentate criticità, dimostrano come la 'consapevolezza' finanziaria degli italiani, anche in relazione all'uso di *FinTech*, è nettamente più modesta di quelle dei cittadini di molti altri Paesi europei. In Italia, la bassa alfabetizzazione finanziaria è trasversale alle classi sociali e alle generazioni anche se si rileva un forte divario di genere che vede le donne in posizione di maggiore difficoltà. Parimenti, seguendo lo stesso ragionamento poc'anzi fatto a proposito di digitale, la generazione dei *Millennial* (definiti come 18-37enni)¹⁹ risulta possedere le caratteristiche di un gruppo finanziariamente fragile che paga lo scotto di un *gap* di conoscenze e competenze con gli adulti, particolarmente elevato, soprattutto sui temi della gestione del rischio: qui viene in evidenza una relazione diretta tra propensione ad un maggior indebitamento e analfabetismo finanziario, a dimostrazione del fatto che le situazioni di *overdraft* (che portano spesso i giovani ad un uso poco accorto del proprio conto corrente, specie tra gli utenti di *mobile payment*) sono caratterizzate dal fatto che rispetto alle precedenti generazioni, i 'nativi digitali' hanno senz'altro maturato una naturale confidenza con il mondo tecnologico – rendendo profondamente differente il loro rapporto col denaro (da materiale è diventato, a tutti gli effetti, virtuale) – ma, al

¹⁸ Sui nuovi modelli operativi della finanza la letteratura è fin troppo vasta. A voler circoscrivere, senza nessuna pretesa di esaustività, si citano A. GENOVESE, *Innovazione tecnologica e trasformazione del settore finanziario tra initial coin offerings (ICOs) e investment crowdfunding: quali sfide per l'autorità di controllo?*, in *Fintech: diritti, concorrenza, regole. Le operazioni di finanziamento tecnologico*, di G. Finocchiaro, V. Falce (a cura), Torino, 2019, 17-31; A. SCIARRONE ALIBRANDI *Offerte iniziali e scambi di cripto-attività: il nuovo approccio regolatorio della Consob*, in *Dir. bancario*, aprile 2019; M. NICOTRA, *Il regime giuridico delle ICOs. Analisi comparata e prospettive regolatorie italiane*, *ibidem* entrambi per un'attenta ricostruzione empirica del fenomeno delle *Initial Coins Offering*; E. FRANZA, *Nuove modalità di finanziamento: la blockchain per startup e piccole e medie imprese. Rischi e possibili vantaggi*, in *Dir. bancario*, maggio 2019; L. FRANCESCANGELI, *La crisi spinge l'e-commerce. Ecco perché investire in crowdfunding*, 2020 reperibile all'indirizzo www.huffingtonpost.it/entry/la-crisi-spinge-le-commerce-ecco-perche-investire-in-crowdfunding_it_5e95b14dc5b636ad1077e7ec

¹⁹ Cfr., Rapporto TIAA-GFLE, *Millennials Financial Literacy and Fin-tech Use: Who Knows What in the Digital Era*, settembre 2018

contempo, sono stati esposti a rischi maggiori dal momento che proprio questa loro familiarità con lo strumento digitale porta a conseguenze (anche costose) in assenza di un'adeguata educazione alla finanza²⁰. E ciò dal momento che la facilità con cui si possono fare scelte economiche sbagliate non aiuta a sviluppare forme di consapevolezza critica dei rischi cui si va incontro.

Questo dato non trascurabile è emerso prorompente, come si ricordava poc'anzi, a seguito del prolungato periodo di isolamento domestico dello scorso inverno che, contestualmente al cambiamento del modo di vivere e lavorare dei cittadini, ha rivoluzionato appunto le scelte di consumo, risparmio e metodi di pagamento²¹.

Un "salto" per molti traumatico, per altri invece è servito a capire quanto siano irreversibili certe trasformazioni sociali e, soprattutto, quanto sia importante una buona educazione economica e finanziaria.

I risultati emersi da una recente indagine statistica condotta dalla Banca d'Italia sulle nuove abitudini degli italiani evidenziano il perché sempre più frequentemente, a seguito delle misure di distanziamento sociale, i cittadini si sono dimostrati propensi ad affidare la gestione delle proprie finanze alle piattaforme e agli operatori *online* (maggiormente i *Millennials* rispetto ai meno giovani, gli uomini rispetto alle donne)²², anche in ragione di una certa "disaffezione" per il sistema bancario tradizionale, pur con le criticità sopraccennate.

Le vicende sanitarie recenti, infatti, hanno dimostrato che avere conoscenze di base di economia e finanza può aiutare a "navigare" più agevolmente nel mondo intorno a noi con la capacità di gestire i risparmi soprattutto in periodi di grande difficoltà – come quello appena lasciato alle spalle nei quali i mercati sono stati particolarmente volatili e i tassi d'interesse molto bassi – potendo usufruire

²⁰ Cfr., Rapporto Ocs Skills Outlook 2019, *Thriving in a digital world*, https://www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-skills-outlook-2019_df80bc12-en 4. Il report evidenzia come l'educazione finanziaria debba cogliere l'"occasione digital" e trarre beneficio dall'utilizzo di strumenti tecnologici al fine di facilitare il raggiungimento dei potenziali destinatari.

²¹ Si pensi, ad esempio alle App che consentono di monitorare in tempo reale i movimenti, impostano limiti di spesa (con alert per quelle più "a rischio" come shopping e ristoranti), ricordano scadenze, permettono di impostare obiettivi di risparmio (magari consentendo la condivisione con amici e familiari) o la funzione per arrotondare i pagamenti digitali effettuati e accantonare il resto in una sorta di "salvadanaio" gestito in automatico dal proprio *smartphone*.

²² Per un quadro d'insieme, BANCA D'ITALIA, *FinTech in Italia. Indagine conoscitiva sull'adozione delle innovazioni tecnologiche applicate ai servizi finanziari*, Roma, 21 dicembre 2017; V. BIANCO, *Millennials e Fintech: i giovani alla guida della rivoluzione del risparmio gestito*, in *Linkiesta*, 14 marzo 2018.

dei vantaggi di uno strumentario tecnologico più vicino alle rinnovate esigenze dei cittadini, in special modo delle nuove generazioni²³.

Valutando gli effetti opposti, l'utilizzo massiccio della rete – nonostante abbia enfatizzato il transito verso forme di interazione tecnologica, anche nel collocamento e nella gestione di prodotti e nei rapporti finanziari – non ha mancato di amplificare le vulnerabilità e le diseguaglianze già presenti e con esse le distanze negli esiti e nelle opportunità.

Non tutti i cittadini infatti hanno avuto la capacità/possibilità di assorbire lo *shock* pandemico allo stesso modo. Le misure di distanziamento accennate hanno prodotto, in altri termini, effetti di segno contrario determinati dall'antinomia tra "opportunità" di crescita (umana, educativa, commerciale) offerta dalle tecnologie innovative e "fragilità" alimentata dalla stessa digitalizzazione mettendo a nudo le disparità di mezzi e conoscenze – o meglio – le vulnerabilità di un sistema-paese in cui non tutti i cittadini sono pronti e preparati allo stesso

²³ Rapporto TIAA-GFLEC, *Millennials and Money: The state of their financial management and how workplaces can help them*, febbraio 2020

modo, così da acuire ancor di più quel *gap* tra Nord e Sud includendo oggi un'altra forma di disuguaglianza che prende il nome di '*digital divide*'²⁴.

Nel paragrafo successivo si avrà modo di valutare non solo il grado di competenze informatiche e di consapevolezza dell'utente digitale' ma anche il livello d'infrastrutture tecnologiche messe a disposizione (nonché la loro capillare distribuzione sul territorio), nel tentativo di accertarne la sussistenza, anche se, nel quadro generale, il 'divario digitale' sembra andare a braccetto con il perdurante basso livello di alfabetizzazione economico-finanziaria della popolazione, specie al Sud.

Tuttavia va detto, fin d'ora, che la chiave di lettura dei ritardi strutturali del nostro Paese, benché riconducibili ad inefficaci (se non addirittura inesistenti) interventi del Governo, trovano terreno fertile anche in un approccio non armonico né uniforme al digitale e alla finanza molto spesso dettato da una reale difficoltà di "stare al passo" del repentino evolversi dei mercati, quale caratteristica imprescindibile della nostra era.

Si tratterebbe, in buona sostanza, di trovare un giusto equilibrio tra innovazione di processo (e di prodotto) e diffusione della conoscenza finanziaria

²⁴ AA.VV., *Divario digitale, competenze e percezioni sulla digitalizzazione nell'Unione europea: verso un mercato del lavoro intelligente*, 2020, reperibile all'indirizzo <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0232032>. Nello studio si evidenzia la conseguenza di una cattiva gestione e/o utilizzo dei processi digitali, ovvero la possibilità di alimentare gruppi vulnerabili e generare una polarizzazione più profonda, l'isolamento di gruppo, oltre ad altri fattori negativi. A questo proposito, quasi due decenni fa, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha richiamato l'attenzione sul fenomeno del 'divario digitale', definito come «il divario tra individui, famiglie, imprese e aree geografiche a differenti livelli economici per quanto riguarda sia le loro opportunità di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sia il loro uso di Internet per un'ampia varietà di attività». Cfr., OCSE, "Understanding the Digital Divide", OECD Digital Economy Papers n.49, OCSE Publishing, Paris, 2001, disponibile alla pagina <http://dx.doi.org/10.1787/236405667766>, in cui vengono indicate le principali categorie di fattori che possono determinare il *digital divide*: a) accessibilità dell'infrastruttura (infrastrutture di comunicazione, disponibilità di computer e accesso a internet); b) il tenore di vita (reddito) e il livello di istruzione; c) altri fattori quali età, sesso, provenienza razziale e linguistica e ubicazione dei nuclei familiari. Secondo tale ripartizione, il divario in questione è visto come una riflessione sulle disuguaglianze nella società che continuerà ad esistere finché queste differenze esisteranno. Sui temi in oggetto si mettano a confronto i lavori di V.D. JAGM, *L'evoluzione del divario digitale: il divario digitale si trasforma in disuguaglianza di competenze e utilizzo*, in *Digital Enlightenment Yearbook*, 2012, 57-78; V.D. AJAM - V.D. JAGM, *Verso un modello multiforme di accesso a Internet per comprendere i divari digitali: un'indagine empirica*, in *Società dell'informazione*, 2015, 31(5), 379-391; M. NEGREIRO, *Colmare il divario digitale nell'UE*, EPRS-Servizio di ricerca del Parlamento europeo, ENPE 573.884, 2015; V.D. AJAM - K. MOSSBERGER, *Anything for any? A new digital divide in internet of things skills*, in *Policy and Internet*, 2018, 10(2), 122-140; AA.VV., *Disuguaglianze digitali nell'Internet delle cose: differenze negli atteggiamenti, accesso ai materiali, abilità e utilizzo*, in *Informazione, comunicazione e Società*, 2019, 47-56.

per far sì che la *velocità* del cambiamento tecnologico si coniughi armonicamente con i paradigmi della ‘sostenibilità’ e ‘inclusività’ volti ad eliminare ogni forma di disparità sociale, economica e culturale.

3. Ritardi e disfunzioni di un sistema-paese a “due marce”: dai problemi radicati di gender divide a quelli attuali di digital divide. – Quanto affermato ci induce a riflettere anche su un aspetto pratico della questione, ovvero quello riguardante le cc.dd. “aree grigie” della connettività²⁵. Come da più parti sollecitato (e qui la letteratura è fin troppo vasta) bisogna partire proprio dall’inadeguatezza delle infrastrutture atenzionando soprattutto quelle zone poco o malservite al fine di consentire ai cittadini che risiedono in certe “luoghi di confine”, di essere parte di un processo di conoscenza, di partecipazione al lavoro e alla produttività. Si accennava prima alla necessità di ampliare le tecnologie emergenti nelle reti distributive e nella Banda Ultra-larga su tutto il territorio nazionale con la stessa intensità, coprendo molte delle zone ancor oggi penalizzate (un fattore di squilibrio che accomuna, per vero, anche alcune aree urbane del Nord).

E’ necessario osservare, in questa prospettiva, che per quanto il *PNRR* individui un quadro d’interventi mirati (ricerca e innovazione, infrastrutture, P.A., digitalizzazione, riforma della giustizia, fino a riguardare il risanamento del sistema bancario) e, allo stesso tempo, si proponga di affrontare una serie di ritardi storici – relativi alle pari opportunità generazionali, territoriali e di genere – sembra tuttavia lasciare un po’ sullo sfondo i temi educativi, quale preconditione necessaria e indefettibile del vivere civile²⁶, ponendo invece l’accento sulla fattualità del potenziamento infrastrutturale.

Dunque cercando di dare una risposta al quesito, sollevato in queste pagine, circa il peso delle ‘conoscenze’, quale collante della società si può, sulla base delle

²⁵ Un’esaustiva indagine viene condotta nell’ambito della ‘Strategia italiana per la Banda Ultra-larga’ della Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura) del 3 marzo 2015. Il piano strategico ha l’obiettivo di sviluppare una rete distribuita equamente sull’intero territorio nazionale per creare un’infrastruttura pubblica di telecomunicazioni coerente con gli obiettivi dell’Agenda Digitale Europea. Parimenti si intende ridurre il *gap* infrastrutturale e di mercato esistente, attraverso la creazione di condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili. È devoluta al Ministero dello Sviluppo economico l’attuazione delle misure definite per la strategia nazionale anche attraverso la sua società *in house* “Infratel Italia S.p.a.” la cui *mission* consiste nel curare i programmi di infrastrutturazione del Paese, in particolare con riferimento allo sviluppo della rete di Banda Ultra-larga e dei servizi pubblici di connessione Wi-Fi.

²⁶ Commissione europea (a cura di), *Indice di digitalizzazione dell’economia e della società (DESI)* - Relazione nazionale per il 2019 Italia. Sul punto, F. BARCA, *Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle Aree Interne*, Lettura Annuale E. Gorrieri, 2015.

considerazioni che hanno preceduto, ritenere che l'implementazione di programmi d'istruzione finanziaria e digitale rappresenti, a tutti gli effetti, non solo uno strumento *aggiuntivo* di tutela e valorizzazione del patrimonio economico individuale e sociale, ma un '*diritto di cittadinanza*', sia pure indirettamente invocato dalla stessa Costituzione italiana²⁷, laddove si richiede allo Stato di intensificare e promuovere la comprensione dei propri diritti e responsabilità, anche per quanto riguarda – in un contesto attuale di trasformazioni sociali e culturali – il tema della tutela dei dati e delle informazioni sensibili dei consumatori e prioritariamente dei minori nel digitale²⁸.

Soprattutto a seguito dei cambiamenti degli stili di vita degli individui si è avuto per chiara la percezione che non c'è bisogno solo di nuove infrastrutture di trasporto o digitali. Sono sempre più necessarie infrastrutture educative per affrontare consapevolmente la "rivoluzione" dei mercati – di cui i giovani hanno solo una scarsa e parziale conoscenza – ove si tenga conto peraltro che l'avvento del *FinTech*²⁹ e dei nuovi sistemi di pagamento elettronici hanno stravolto del tutto il tradizionale modo di fare banca e di offrire servizi e prodotti finanziari alla clientela³⁰.

²⁷ L'art.47 della Costituzione italiana afferma «*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese*». Dunque, sia pure indirettamente, tale articolo ricorda che l'educazione finanziaria è un obbligo costituzionalmente protetto.

²⁸ Per una ricostruzione della disciplina antecedente, sia consentito il rinvio a B. RUSSO, *Tecnologie digitali e tutela dei dati personali: quali possibili impatti sulla PSD2?*, in Atti del Convegno nazionale di studi «*I servizi di pagamento nell'era della digitalizzazione: innovazione tecnologica, esigenze della clientela e regolazione*» in ricordo di Giuseppe Restuccia, di B. Russo (a cura), Taormina 15-16 febbraio 2018, Collana "*I Diritti Economici*" diretta da M. Giusti, Cedam, n.19/2019, 88-126.

²⁹ Cfr., PARLAMENTO EUROPEO (2017), *FinTech: l'impatto della tecnologia sul futuro del settore finanziario*, (2016/2243(INI)), punto 53. Successivamente con l'adozione del 'Piano d'azione per le tecnologie finanziarie' si delinea lo sviluppo e l'integrazione delle nuove tecnologie nei servizi finanziari, promuovendo innovativi modelli di business, tali da favorire l'incontro dei processi di digitalizzazione di beni e servizi (e dell'ICT in generale) con il settore finanziario in senso più ampio (*blockchain*, *crypto-assets*, *machine learning*, sistemi di automazione, intelligenza artificiale, etc). COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per le tecnologie finanziarie: per un settore finanziario europeo più competitivo e innovativo. Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, COM(2018) 109 final, 8 marzo 2018. Si rinvia, su questo specifico aspetto, a AA.VV., *Lo sviluppo del Fintech. Opportunità e rischi per l'industria finanziaria nell'era digitale*, in *Quaderni Fintech Consob*, marzo 2018, 18 ss; G. PITRUZZELLA, *Fintech e i nuovi scenari competitivi nel settore finanziario-credizio e assicurativo*, in V. Falce - G. Finocchiaro (a cura di), *Fintech: regole, concorrenza, diritti*, Bologna, 2019, 2 ss.

³⁰ AA.VV., *I luoghi dell'economia. Le dimensioni della sovranità*, in *Collana di Diritto dell'Economia in Collana di Diritto dell'Economia* di E. Picozza - R. Lener (a cura), Torino, 2019, laddove si mette

Infrastrutture necessarie – mi sia consentito aggiungere – idonee anche a formare nuove generazioni e figure altamente professionalizzanti per far “emergere” con tutte le sue potenzialità una parte importante dell’Italia, quella meridionale, sommersa da una secolare sottocultura e da una marginale partecipazione alla vita economica, sociale e lavorativa, nonché ai cambiamenti (tecnologici) in atto.

La correlazione tra livello di conoscenze e comportamenti finanziari a sua volta rimanda alla delicata questione della peculiarità dell’uso del linguaggio nell’informazione finanziaria, molto spesso inadeguato, seppur sovrabbondante e orientato per tipologia di consumatore/investitore³¹.

La questione non è di poco conto posto che la misura della qualità e pervasività delle strategie di educazione finanziaria è data dall’*empowerment* dei suoi destinatari, ovvero dalla valutazione d’impatto attraverso cui tali iniziative riescono a diffondere concetti chiave di risparmio e investimento; testare abilità comportamentali; avvicinare a temi finanziari complessi “ricodificando” e “rileggendo” con un linguaggio appropriato la finanza sulla base dei diversi bisogni collettivi, delle diverse capacità individuali e delle diverse soluzioni d’investimento parametrate alle differenti propensioni al rischio e alle conoscenze di base dei singoli cittadini³².

in evidenza la ‘pervasività’ con cui le nuove piattaforme modificano l’essenza dei soggetti e dei servizi noti allo scenario economico e finanziario precedente.

³¹ Le implicazioni dell’uso appropriato del linguaggio vengono messe in rilievo in un’importante indagine condotta da N. LINCIANO - P. SOCCORSO, *La rilevazione di conoscenze e bisogni formativi, l’individuazione dei destinatari delle iniziative, la definizione di una comunicazione efficace*, in *Quaderni di Finanza della Consob* (a cura di), ottobre 2017. Gli a. mettono in rilievo la necessità di avvicinare i cittadini con un linguaggio semplice ma non banale, soprattutto nel caso dei giovani. In merito a certe scelte (si pensi ai pacchetti assicurativi che più da vicino interessano le categorie dei meno giovani) occorre approntare tanto la definizione di una comunicazione efficace quanto strumenti di sensibilizzazione e di educazione in materia previdenziale, con un linguaggio semplice e avvalendosi di esempi e casi pratici, che aiutano a comprendere il funzionamento delle forme pensionistiche complementari e fornire elementi di valutazione circa le decisioni da assumere in materia.

³² La dottrina non manca di sottolineare come vi sia ancora una sostanziale incertezza in ordine ai mezzi più efficaci allo scopo di consentire un’adeguata preparazione dei cittadini/consumatori nonostante l’educazione finanziaria rientri nella sfera di competenza degli Stati membri. A tutt’oggi non sembrano sussistere adeguati meccanismi attuativi nel panorama comunitario (ancor meno in ambito nazionale) attesa l’assenza di normative specifiche che prevedano sanzioni per gli Stati membri inadempienti e ciò nonostante l’educazione del consumatore’ trovi un preciso spazio nell’ambito della legislazione primaria dell’Unione europea (art.169 TFUE). Cfr., Comunicazione della Commissione Europea - COM(2007)808 per l’Educazione Finanziaria. In questi termini, E. FRANZA (2019), *Educare gli italiani alla finanza*, in *Rivista di Diritto Bancario - dirittobancario.it*, novembre 2019, 1-16.

Ciò significa che per un approccio più consapevole e razionale al mondo della finanza, e ai pericoli in esso insiti, è necessario “tarare” gli interventi formativi sulla base delle competenze (il più delle volte limitatamente a quelle scolastiche) e sul linguaggio soprattutto delle nuove generazioni: lo sviluppo di abilità comportamentali mirate, per essere veramente efficace, deve potersi integrare parimenti con un processo di alfabetizzazione digitale che più da vicino coinvolge l’ambiente sociale e personale dei giovani ‘nativi digitali’.

È chiaro che al Sud programmi educativi indifferenziati e/o non attenti ad un linguaggio tecnico “calibrato” sulla capacità di comprensione dell’individuo rischia di ingenerare disinteresse e/o indifferenza verso l’approccio ad una materia complessa qual è la finanza, vanificando ogni tentativo di trasformare la conoscenza in una reale opportunità di scelta consapevole e responsabile e lasciando invariato quello stato di emarginazione digitale e finanziaria che costituisce, sotto ogni aspetto, un aggregato di dimensioni preoccupanti, specialmente al Sud.

Un grosso peso, in tal senso, va certamente attribuito, riprendendo le considerazioni sopra esposte, a fattori economico-sociali quali livelli bassi di scolarizzazione, alti tassi di povertà (soprattutto nelle aree più depresse del Mezzogiorno) ma nondimeno a problemi di *gender divide* che finiscono spesso con il precludere alle donne l’approccio al settore tecnologico e alla formazione di competenze digitali e finanziarie ancora considerate ad appannaggio degli uomini³³.

Si ritorna dunque alla questione della parità di genere e all’improrogabilità d’integrare l’alfabetizzazione finanziaria (unitamente ad iniziative di educazione tecnologica) nelle politiche destinate ad affrontare le questioni di *gender equity*³⁴, eliminando per tale via tutte quelle forme di discriminazione ancora fortemente radicate nelle regioni meridionali.

La mancanza di competenze è fattore che accomuna anche altre categorie vulnerabili: anziani, esempio di una palese difficoltà al Sud di invecchiare principalmente per mancanza di sostegno finanziario e infrastrutture adeguate;

³³ Si evidenziano i progetti educativi promossi dalla Banca d’Italia dal titolo ‘*Donne e denaro. Un progetto di educazione finanziaria pensato per le donne*’, in *L’economia per tutti 2019*, reperibile all’indirizzo <https://economiapertutti.bancaditalia.it/progetti-educativi/donne-finanza>. Va osservato che, da un altro punto di vista, tali diseguaglianze sono essenzialmente da imputare ad un quadro disorganico e carente di interventi con riguardo al c.d. *upskilling* (sia a livello nazionale che periferico), il che certamente troverebbe in prospettiva un forte incentivo negli obiettivi fissati dal *Next Generation UE* con riguardo alla necessità di «dare nuove e più elevate competenze» (*reskill and upskill*).

³⁴ Cfr., AA.VV., *On the origins of gender roles: Women and the plough*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 128/2013, 469-530.

ma anche persone con bassi livelli di alfabetizzazione generale – per le quali la correlazione con il titolo di studio e con le risorse economiche è piuttosto evidente – persone appartenenti a contesti socio-economici svantaggiati; lavoratori con redditi bassi o irregolari; disoccupati e comunità isolate nei cui confronti l’alfabetizzazione finanziaria dovrebbe prevedere sforzi educativi volti a fornire, nello specifico, indicazioni personalizzate che prendano in considerazione la potenziale mancanza di opportunità di migliorare il loro benessere finanziario e la probabilità di fronteggiare difficoltà legate alla finanza con la consapevolezza dei propri diritti e delle proprie responsabilità (si pensi alla difficoltà di apporre una firma ad un contratto bancario piuttosto che all’utilizzo di servizi finanziari *on line*, a tacere poi delle nuove frontiere della pirateria informatica di cui si è quasi sempre ignari: situazioni tutte queste che scontano la mancanza di conoscenze minime di base).

A voler trarre qualche preliminare considerazione – soprattutto ragionando in una prospettiva futura in cui sarà necessario soppesare gli effetti economici dell’emergenza e la ‘resilienza’ finanziaria delle famiglie – quel che emerge, allo stato, è il profilo di un Paese non ancora sufficientemente preparato ad avvertire il processo di convergenza dei programmi di educazione finanziaria come collante tra generazioni, né quale contributo alla riduzione dei divari (sia in termini di competenza che relazionali), rischiando di compromettere la possibilità di cogliere prontamente tutte le opportunità e affrontare con successo le sfide che si presenteranno nel post pandemia.

Opportunità che per il Sud – se supportate da solidi interventi legislativi di carattere sistematico – si tradurrebbero in acquisizione e/o miglioramento di competenze e conoscenze necessarie anche per rendere più agevole l’inserimento nel mondo del lavoro e sfruttare occasioni d’impiego più stimolanti e maggiormente remunerative (consideriamo, ad esempio, gli incentivi alla piccola e micro imprenditoria, alle Start-Up innovative ma anche il sostegno a gruppi e reti imprenditoriali giovanili, incentivi finanziari tutti questi spesso fuori dalla portata degli interessati per mancanza di conoscenza e/o incapacità a gestire questioni finanziarie o ancora per disinformazione, con una maggiore percentuale nel Mezzogiorno). Si pensi, tra l’altro, anche alle nuove opportunità della consulenza finanziaria³⁵, non da tutti percepite come tali, che rapportata alla

³⁵ Una recente indagine qualitativa sulle percezioni degli investitori in merito al valore della consulenza e, in particolare, del *robo advice*, individuano molti dei fattori che possono alimentare la propensione a usare il canale digitale, soprattutto nelle fasce più istruite della popolazione. In generale però tale servizio finanziario, anche nella sua versione automatizzata, stenta ad avere la sua giusta diffusione restando comunque ancora fuori dagli schemi tradizionali del risparmiatore/investitore. Cfr., AA.VV., *Valore della consulenza finanziaria e robo advice nella percezione degli investitori. Evidenze da un’analisi qualitativa*, in *Quaderno FinTech* della CONSOB

maggior propensione al risparmio delle famiglie meridionali (vuoi anche per motivi culturali) potrebbe aprire ampi spazi di manovra sul fronte lavorativo.

4. *I piani di educazione finanziaria e digitale nelle politiche di sviluppo. Strategie future per il Mezzogiorno d'Italia.* – È certamente tempo di porre il tema dell'educazione finanziaria al centro dell'agenda politica del Paese, in vista dell'applicazione del nuovo Piano Nazionale che consentirà, di qui a poco, di accedere alle risorse finanziarie europee e convogliarle verso tali obiettivi di crescita. Non vi è dubbio, infatti, che l'uso frequente delle infrastrutture telematiche, intensificatosi maggiormente durante la pandemia, finirà col governare anche i rapporti post Covid-19 e cambiare radicalmente le prospettive di vita.

Parimenti, in una visione più ampia – e partendo proprio dai dati emersi dal recente confronto internazionale – si richiede una riflessione attenta anche sul ruolo maggiormente proattivo del regolatore domestico nella definizione di una strategia unitaria nazionale basata sulla previsione di programmi di educazione finanziaria e digitale, estremamente puntuali e dettagliati, provenienti da operatori pubblici e privati, che possa portare ad un miglioramento della cultura economico-finanziaria degli italiani, specie di quella larghissima fetta di popolazione residente nel meridione d'Italia.

Vale la pena ricordare, rinviando l'analisi del composito apparato provvedimentale in tema di educazione finanziaria ad una sede più appropriata, come a far data dal 2017 – sull'onda lunga del piano d'azione globale in materia di *Fintech*, voluta dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea – il Governo italiano si è fatto promotore di importanti iniziative. Duplicando quelle già in atto a livello macroeconomico in tema di sperimentazione controllata delle nuove tecnologie e di promozione di programmi educativi è stata messa a punto una strategia nazionale al fine di favorire l'orientamento del *Millennials* verso la gestione responsabile delle finanze personali, non trascurando d'implementare la consapevolezza dei rischi e delle frodi che possono scaturire dall'uso (irresponsabile) del web da parte dei fruitori dei servizi³⁶.

(a cura di) n.197, marzo 2020; R. LENER - N. LINCIANO - P. SOCCORSO, *La digitalizzazione della consulenza in materia di investimenti finanziari*, Gruppo di lavoro CONSOB (Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Università Bocconi, Università di Pavia, Università di Roma 'Tor Vergata', Università di Verona), in *Quaderno Consob FinTech*, n.3/2019.

³⁶ Già da tempo, e in questa direzione, è possibile trarre dati utili dalla valutazione PISA sull'alfabetizzazione finanziaria e integrare la raccolta di dati quantitativi e qualitativi e altre fonti d'informazione (come gli esposti dei consumatori) per ottenere altri riscontri sugli atteggiamenti dei consumatori (accesso e utilizzo di prodotti e servizi finanziari o propensione al risparmio, assunzione di prestiti, sovraindebitamento, investimenti e assicurazione, etc.). Una tale strategia darebbe la possibilità di approfondire le conoscenze sul comportamento finanziario della

L'art.24-bis del decreto-legge 23 dicembre 2016, n.237 (convertito con modificazioni dalla Legge 17 febbraio 2017, n.15, recante «*Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio*») riveste dunque di significato normativo l'educazione finanziaria anche nel nostro Paese e introduce «*Disposizioni generali concernenti l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale*» che demandano al Ministero dell'Economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca l'adozione di adeguati programmi contestualmente alla istituzione di un "Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria"³⁷.

popolazione o di determinati sottogruppi della popolazione di difficile accesso e superare quel divario oggi esistente, favorendo il ruolo proattivo del regolatore nella messa a punto di regole a base dei programmi di educazione finanziaria. Cfr., OCSE PISA, *Rapporto Nazionale e Sintesi dei risultati di Financial Literacy 2018*

³⁷ Un punto debole certamente imputabile alle politiche di inclusione finanziaria, al di là della frammentarietà dei progetti e del mancato coordinamento tra responsabili, attiene alla scarsa implementazione delle fasi di monitoraggio e valutazione al fine di determinare i progressi compiuti dalla strategia e, se del caso, proporre miglioramenti commisurati. In questo senso, sarebbe opportuno una periodica mappatura di programmi esistenti così da identificare *partner* competenti e affidabili anche attraverso la consultazione, il coordinamento e la condivisione d'informazioni tra le varie parti interessate in fase di sviluppo e attuazione della strategia nazionale. Infatti, si richiede al regolatore di adottare meccanismi di coordinamento, di gestione e di governo trasparenti che consentano d'identificare un'autorità o un meccanismo di *governance* credibile e imparziale, riconosciuti e sostenuti al più alto livello politico, che sia responsabile dell'adozione, dello sviluppo e del monitoraggio della strategia nazionale. Ed è quello che sostanzialmente è avvenuto in Italia con l'assegnazione al *Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria* della "Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale" adottata dal Governo nel 2017, al quale sono stati attribuiti compiti di promozione e programmazione di iniziative di sensibilizzazione educazione finanziaria. In merito alle sue competenze si ritiene che, più coerentemente con gli obiettivi indicati, il Comitato avrebbe dovuto godere di altrettanti poteri esecutivi così da permettere di portare avanti e supervisionare l'attuazione e la sostenibilità della strategia nazionale. In tal senso, sia affidando responsabilità e ruoli che siano coerenti con le competenze, le capacità, gli interessi e le risorse delle parti interessate (autorità pubbliche competenti, banche centrali, autorità di regolamentazione e vigilanza finanziaria, nonché altri poteri pubblici nazionali, regionali e locali) – anche mediante l'adozione di misure efficaci per facilitare il coordinamento ed evitare inutili duplicazioni, l'utilizzo inefficiente delle risorse o i conflitti d'interesse. Sia formulando e promuovendo principi o 'linee guida' efficaci e flessibili sul coinvolgimento del settore privato e *non profit* in materia di alfabetizzazione finanziaria.

³⁷ Su questo specifico aspetto si rinvia alla Raccomandazione dell'OCSE sull'alfabetizzazione finanziaria che per quanto concerne i soggetti interessati del settore privato e *non profit* ne prevede il coinvolgimento allo scopo di fornire sostegno alle strategie e ai programmi pubblici, in particolare tramite associazioni di categoria nazionali o enti autoregolamentati. Tali soggetti, inoltre, dovrebbero contribuire allo sviluppo di strategie nazionali per l'alfabetizzazione finanziaria e rispettare codici etici che disciplinino il loro coinvolgimento in tali strategie, applicando criteri di imparzialità, obiettività, qualità ed equità nella formulazione e attuazione dei loro programmi di alfabetizzazione finanziaria. Cfr., Recommendation of the Council on Financial Literacy del 29

Dunque con la Legge n.15/2017 il legislatore italiano, nel superare le passate inefficienze, si muove nella direzione d'individuare metodologie di apprendimento le più confacenti e ogni ulteriore azione tesa alla realizzazione di 'good practices' di utilizzo delle infrastrutture finanziarie in rete.

Partendo da questa base normativa – che costituisce, a tutti gli effetti, un primo passo verso il riconoscimento del ruolo portante nella società dell'educazione finanziaria e dell'importanza di approntare strumenti cognitivi estremamente funzionali a tutela del consumatore – ci si attende che il Governo, nella fase d'attuazione del PNRR e nella conseguente distribuzione dei fondi straordinari europei, impieghi la stessa sensibilità riconosciuta all'"inclusione", all'"innovazione" e alla "sostenibilità" anche per promuovere una nuova 'consapevolezza' economica e finanziaria traducendo in programmi di alfabetizzazione – mediante potenziamento di quelli già esistenti – la generale "educazione all'incertezza" o "alla logica del probabile" che finora ha governato la gran parte delle scelte finanziarie degli italiani (già di per sé abbastanza complesse) e aiutare il Paese a emergere dalla crisi³⁸.

Ovviamente un compito non secondario va affidato alle amministrazioni territoriali, incaricati della realizzazione dei singoli interventi e delle riforme e a enti di formazione (in prima linea Istituti scolastici e Università), ma sempre più spesso si parla del ruolo significativo, in questo campo, delle Fondazioni di origine bancaria³⁹.

ottobre 2020 reperibile all'indirizzo <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0461>

³⁸ C. MEONI, *L'educazione finanziaria tra le priorità del Recovery*, articolo reperibile alla pagina <https://www.ilgiornale.it/news/economia/leducazione-finanziaria-priorit-recovery-1953371.html> del 10 giugno 2021. Secondo l'a., l'educazione finanziaria dev'essere al centro del PNRR per poter uscire dalla crisi visto che i dati di partenza sono tutt'altro che entusiasmanti: l'Italia è completamente analfabeta a livello finanziario, dunque bisogna partire dalle scuole, per permettere all'Italia di fare un salto di qualità verso uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Grandi passi sono stati fatti in questa direzione. Nel 2020, Roma risultava al penultimo posto tra i 26 Paesi OCSE per le competenze in materia con un punteggio ampiamente insufficiente: all'incirca un italiano su due, secondo un *paper* di Banca d'Italia, non comprendeva i concetti di diversificazione del rischio o potere di acquisto. Rapportata alla situazione attuale, la mancata comprensione di concetti economici base si traduce in un costo o comunque in un mancato investimento che porterebbe profitto all'investitore, alla banca e all'impresa. L'educazione finanziaria non è altro che una risposta alla crisi, ma al mondo che cambia. Le crisi la rendono ancor più urgente perché ne evidenziano i costi.

³⁹ Sul tema di recente le Fondazioni di origine bancaria, sono partite dall'osservazione secondo cui nel nostro Paese c'è un divario di conoscenze importante: per le nuove generazioni questo significa essere cittadini meno consapevoli e a livello globale cittadini che prendono le proprie decisioni sulle base di elementi di natura populistica e fideistica. Dunque sul fronte del sostegno a una corretta educazione finanziaria le Fondazioni bancarie si stanno occupando dell'avvicinamento alle discipline meno diffuse consentendo di approfondire determinati temi con metodologie innovative

Ad essi, in modo particolare, è devoluto il compito di far traghettare i piani d'investimento nel Sud d'Italia per definire una nuova efficace ed efficiente politica di sviluppo del Mezzogiorno attraverso riforme amministrative ed organizzative concrete e accessibili a tutti i cittadini.

Volendo trarre le fila delle considerazioni fin qui svolte, esprimere un auspicio per l'immediato futuro è certamente d'obbligo.

Si ritiene che affinché le risorse finanziarie – sia provenienti da altri strumenti di programmazione economica a nostra disposizione (a cominciare dai Fondi europei disponibili all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027)⁴⁰ sia in coerenza con quelle stanziare per il Piano Sud 2030⁴¹ – possano valorizzare, a partire dai prossimi mesi, il contributo del Mezzogiorno alla ripartenza del Paese è necessario *liberare* il potenziale di crescita inespresso e *agire* in un'ottica di sinergia e complementarietà con il consenso della politica, dell'imprenditoria e delle istituzioni tutte, lasciando alle spalle vecchie logiche partitiche e clientelari⁴².

Questo è la prospettiva da cui partire, poiché il rafforzamento del capitale umano, naturale e sociale del nostro Paese e delle immense risorse del Meridione d'Italia sono un principio cardine e un dovere morale che va tutelato, ma soprattutto sono un orizzonte di lungo periodo, così come indicato dal nome stesso del programma europeo, poc'anzi evocato: “*Next Generation*”, “Nuova Generazione”, cui dobbiamo iniziare a guardare con attenzione.

Nel 1852 Capo Seattle (almeno così si narra), indiano d'America, in risposta alla richiesta del Governo degli Stati Uniti di comprare le terre del suo popolo ebbe a pronunciare queste solenni parole «*Non abbiamo ereditato la Terra dai nostri padri, ma l'abbiamo presa in prestito dai nostri figli*».

Mutuando una frase oramai emblema di ‘rinnovabilità’ e ‘sostenibilità’ nel mondo (peraltro citata nel documento presentato alle Camere dall'ex premier

e diversificando a seconda dei soggetti e del target (ad esempio attraverso il contrasto ad alcune attività di usura che potrebbero colpire strati più vulnerabili della popolazione). Si rinvia a M.P. FRAJESE, L'educazione.

⁴⁰ A maggio 2018 la Commissione europea ha presentato un piano di proposte e di regolamenti riferiti alla politica di coesione 2021-2027, decretando formalmente l'avvio alle attività per la definizione del quadro di riferimento finanziario e normativo del futuro settennio. Cfr. CONSIGLIO DEI MINISTRI, *La nuova programmazione 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione*, del 4 giugno 2019. Si veda anche *Report* della Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l'UE – XVIII Legislatura, “*Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*”, 25 ottobre 2019.

⁴¹ Cfr., Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale (a cura di), *Piano Sud 2030: sviluppo e coesione per l'Italia*, 2020.

⁴² Importante, in tal senso, sarà anche il ruolo affidato ad una *Task Force* che supporti le amministrazioni territoriali per migliorare la loro capacità di investimento, semplificandone le procedure.

B. Russo. Utilizzo del Recovery Fund in Italia: inquadramento degli obiettivi nella prospettiva del sistema-paese

Conte per sottolineare l'orizzonte di lungo periodo del *Next Generation*) è evidente allora che le riforme concrete verso cui deve orientarsi il *PNRR* per dare una spinta economica, sociale e culturale al futuro del nostro Paese e del Sud in particolare, non possono che andare proprio in questa direzione obbligata.