

Fabiana Di Porto

Scienze cognitive e assicurazioni. Spunti in tema di regolazione

1. Premessa

Nel campo delle assicurazioni, valutare un rischio da assicurare, scegliere se assicurarsi o meno, o selezionare la copertura assicurativa più adeguata tra le molte proposte dal mercato, sono decisioni complesse che possono nascondere numerose insidie. Tra queste ultime occorre considerare anche la possibilità che la nostra scelta sia affetta da limiti cognitivi e/o comportamentali¹. Numerosi studi, provenienti dalle scienze cognitive, dalle neuroscienze e dalla economia comportamentale, hanno posto in luce come la presenza di *bias* e il ricorso ad euristiche possano condurre a scelte non ottimali e, al limite, controproducenti per sé o per la collettività.

Così, ad es., l'*assessment* del rischio può essere distorto, per rischi catastrofici, dalla incapacità di valutare adeguatamente la ricorrenza di eventi come alluvioni o terremoti. Quando poi il dato è fornito al consumatore

¹ Nel prosieguo si userà la locuzione limiti cognitivi e/o comportamentali, preferendola a quella di errore cognitivo, assai più utilizzata in letteratura. La ragione della scelta è che errore rimanda necessariamente ad una devianza da un modello razionale. Tuttavia, il grande apporto delle scienze cognitive (psicologia, sociologia, neuroscienze e simili) sta proprio nell'aver posto al centro la riflessione sui modi di funzionamento dell'agire umano, per come condizionato dall'apparato neuronale e dall'ambiente nel quale si agisce (che include aspetti quali la morale, gli stati emotivi, il contesto spaziale o regolatorio della scelta, le norme sociali, ecc.), così screditando la troppo spesso assunta razionalità (o irrazionalità) dell'agente privato. Limiti cognitivi e/o comportamentali sono pertanto da intendersi come quei fattori (interni ed esterni all'uomo) che gli impediscono di comprendere completamente il significato e le conseguenze delle sue azioni, e che lo spingono ad agire in modi che potrebbero essere pregiudizievole per se stesso e/o gli altri. La presenza di tali limiti cognitivi e comportamentali, se non conosciuta, può determinare il fallimento di una regolazione pubblica che sia finalizzata a modificare o indurre un determinato comportamento.

in maniera tecnica o probabilistica, questi può non cogliere adeguatamente la portata del rischio e incorrere in errori di giudizio. Talvolta, paradossalmente, in presenza di rischi la cui incidenza è modesta (deragliamento di un treno), siamo portati a ritenere tale rischio elevato perché ad es., è ancora fresco nella nostra memoria il ricordo di un tragico incidente che ha coinvolto un nostro conoscente (*availability bias*). Talaltra, siamo invece portati a sottostimare il rischio dell'avverarsi di un evento dannoso perché siamo, immotivatamente, ottimisti riguardo alla possibilità che tale evento possa coinvolgerci (*optimistic e over-confidence bias*). Nel primo caso adotteremo cautele eccessive, nel secondo saremo invece portati a non assumere comportamenti adeguati, come smettere di fumare, mangiare in modo più salutare o assicurarci contro il rischio di alluvioni, pur vivendo in una zona soggetta a tali fenomeni.

L'attenzione è risorsa scarsa. Quando dobbiamo selezionare il prodotto assicurativo più adatto al nostro scopo, si tratti della RC Auto ovvero dell'assicurazione sulla nostra casa o la nostra salute, la scelta può essere condizionata dalla limitata capacità di 'processare' grandi moli di informazioni tecniche spesso fornite in piccoli formati. I costi associati alla ricerca, poi, portano molti a procrastinare questa indagine pur sapendo o avendo una vaga percezione che sul mercato sono presenti condizioni economiche migliori rispetto a quelle attualmente pagate. Anche le scelte e le esperienze passate possono condizionare la nostra abilità (*endowment effect e availability bias*): spesso si scopre con amarezza che la franchigia della nostra assicurazione raggiunge pressoché l'intero ammontare del danno subito, il che ci porta ad escludere per il futuro l'assicurazione su quel danno "pur se astrattamente il rischio di un suo ripetersi non sia remoto". Oppure, al contrario, conserviamo e rinnoviamo una polizza con un operatore per semplice timore di cambiare (*status quo e procrastination bias*), pur se il mercato ci offre condizioni migliori.

2. Quale ruolo per la regolazione in presenza di limiti cognitivi e comportamentali?

La presenza di questi – come di molti altri – euristici, "e *bias*" di cui l'industria si avvale per definire le proprie strategie commerciali, chiama in causa il regolatore che intenda promuovere comportamenti virtuosi e, più in generale, il benessere collettivo – in questo caso – ad un corretto impiego dello strumento assicurativo come pure al corretto uso di risorse

pubbliche (per la salute, la sicurezza, ecc.). Quella regolatoria è solo una tra le tante possibili risposte ai limiti cognitivi e comportamentali, ed è quella su cui mi soffermerò, perché la regolazione può trarre indubbi benefici dagli apporti delle scienze cognitive e dell'economia comportamentale. Alcuni dei vantaggi dell'inclusione di tali scoperte sono noti²: condurre ricerche empiriche sui destinatari delle regole accresce l'apparato cognitivo a disposizione del regolatore riducendone la carenza informativa; le informazioni su come agisce il soggetto regolato possono migliorare la formulazione delle regolazioni indirizzandole a gruppi specifici di destinatari (che mostrino errori ricorrenti) in un determinato mercato rilevante, riducendo così il rischio di un eccesso regolatorio; disporre di *cognitive insight* può garantire una maggiore flessibilità e differenziazione della regolazione e, dunque, condurre ad una maggiore *compliance*; può ingenerare processi virtuosi di *disclosure* mediante la partecipazione mirata alle consultazioni, svolte con l'apporto delle tecniche sperimentali; può, in definitiva, ridurre il rischio di fallimento regolatorio³.

3. Rinnovo tacito di assicurazione e limiti cognitivi e comportamentali

Prendiamo il caso della recente rimozione, per via legislativa, del rinnovo tacito del contratto di RC Auto⁴. È indubbio che aver eliminato il tacito rinnovo imponga all'assicurato di agire esplicitando la volontà di assicurarsi nuovamente con il proprio operatore, ovvero sceglierne un altro (*active choosing*). Meno certo è se un tale intervento sia stato ispirato

² E sono stati sviluppati in F. DI PORTO e N. RANGONE, *Cognitive-Based Regulation: New Challenges for Regulators?*, in *Federalismi.it*, 2013, pp. 1-30, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2382470.

³ I limiti cognitivi e comportamentali possono far fallire anche la più sofisticata delle regolazioni. Un comportamento può pertanto definirsi *irresponsive* se non risponde ad un 'trattamento regolatorio' nel modo avuto di mira dal regolatore. La nozione di '*irresponsive behavior*' (da preferirsi a quella di comportamento irrazionale) è, in termini giuridici, nozione funzionale: essa rileva nel discorso sulla regolazione fintanto che il cambiamento di comportamento desiderato dalla stessa non avvenga nella direzione prevista e avuta di mira dal regolatore.

⁴ Cfr. art. 22, co. 3, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modifiche dall'art. 1, l. 17 dicembre 2012, n. 221: «Nelle ipotesi di contratti in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto con clausola di tacito rinnovo, è fatto obbligo alle imprese di assicurazione di comunicare per iscritto ai contraenti la perdita di efficacia delle clausole di tacito rinnovo con congruo anticipo rispetto alla scadenza del termine originariamente pattuito nelle medesime clausole per l'esercizio della facoltà di disdetta del contratto».

da una reale ‘logica cognitiva’, ovvero sia stato preceduto da indagini empiriche che abbiano dimostrato che nel mercato rilevante (quello italiano della responsabilità per danni a terzi derivanti dalla circolazione di autoveicoli) gli assicurati fossero *in maggioranza* affetti ad es., da inerzia, *procrastination* e/o *status quo bias*, che ne impedivano una partecipazione attiva alle scelte di mercato⁵; che sia stata condotta una analisi di impatto da cui sia risultato, ad es., che i costi sociali associati a tali errori fossero inferiori ai benefici attesi da una regolazione come quella introdotta.

Una cosa è basare un intervento regolatorio su risultanze empiriche relative alla presenza e ai rischi di diffusi e ricorrenti limiti cognitivi e comportamentali; ben altra cosa è interpretare *ex post* un simile intervento in ‘chiave cognitiva’, richiamandosi magari alle risultanze provenienti da indagini condotte in contesti diversi per cultura, norme sociali, area geografica e caratteristiche della popolazione indagata. Ad es., è sempre possibile spiegare l’obbligo delle cinture di sicurezza con la predisposizione umana a sovrastimare le proprie abilità di guida; come pure è possibile interpretare un impegno assunto in ambito *antitrust*, di fornire agli utenti di motori di ricerca Internet una schermata che imponga loro di selezionare un programma tra i molti disponibili anziché “preinstallarne” uno specifico, come un rimedio alla inerzia degli internauti. Ma ciò non corrisponde ad un serio, sistematico e sperimentale impiego degli apporti cognitivi ai processi di *rule-making*⁶.

4. Rischi catastrofici, assicurazioni e limiti cognitivi e comportamentali

Nell’ambito del mercato assicurativo, numerosi studi hanno posto in risalto le difficoltà cognitive connesse specialmente a quegli eventi forieri di danni catastrofici ma caratterizzati da una limitata incidenza probabilistica (c.d. *low-probability, high-consequence* o LP-HC)⁷. I *bias* cui vanno

⁵ Ricordo che secondo C. R. SUNSTEIN, *Empirically Informed Regulation*, in *University of Chicago Law Review* 78 (2011), p. 1349 ss. e, più di recente, ID., *Impersonal Default Rules vs. Active Choices vs. Personalized Default Rules: A Triptych*, 2013, pp. 1-41, in <http://ssrn.com/abstract=2171343>, la “scelta attiva” sarebbe da ricondurre alla tipologia del *nudge* (v. *infra* nel testo).

⁶ Si veda la lettera di P. TESTORI COGGI, già Direttore Generale della DG Salute e consumatori della Commissione europea, *Behavioural Insights in the Commission*, in *European Voice*, del 14 giugno 2012.

⁷ Per tutti D. KAHNEMAN, *Thinking, Fast and Slow*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

soggetti coloro che vivono in aree esposte al rischio di uragani, terremoti e altri simili eventi fanno sì che questi non necessariamente provvedano ad assicurare sé e i propri beni. Ciò, si è visto, avviene in quanto si percepisce, a torto, la probabilità del disastro come posizionata al di sotto del livello di guardia (*threshold models*); ovvero “la mancanza di adeguata informazione” fa interpretare in maniera scorretta le possibili conseguenze dell’evento; o ancora, le persone sono portate a focalizzarsi su un orizzonte temporale di breve periodo quando confrontano i costi della protezione con i benefici attesi dalla riduzione delle perdite (*myopism*); o infine, la mancata disponibilità di un esempio recente dell’evento dannoso (*availability*) fa ritenere a torto improbabile il suo verificarsi.

In casi come questo i regolatori hanno interesse ad intervenire per correggere i *bias* cognitivi al fine di proteggere vite umane e per ridurre l’impatto dei costi che, per effetto di una mancata assicurazione, ricadrebbero sulla collettività.

Tra le molte soluzioni proposte in letteratura⁸, a livello internazionale l’Ocse non esclude di ricorrere all’introduzione di forme di assicurazione obbligatoria: «*Some element of compulsion is generally required to promote financial coverage*»⁹; del pari, la Commissione europea paventa un intervento normativo volto all’introduzione di «*compulsory disaster insurance*»¹⁰.

Una certa dose di paternalismo, si sa, è sempre presente negli strumenti di *Command & Control (C&C)*, come pure esso risiede nella fissazione di standard (si pensi agli standard di sicurezza delle automobili che lo stato impone per proteggere la nostra salute) e questo non scandalizza nessuno; ma senza chiamare in causa Gerald Dworkin o lo stato etico o morale¹¹, qui il tema centrale è stabilire a monte se la presenza di dimostrati e ricorrenti limiti cognitivi e comportamentali, in un determinato gruppo sociale e in un determinato mercato rilevante, sia una base giustificatrice sufficientemente robusta per introdurre misure regolatorie e, ammesso che lo sia, se sia sufficiente a giustificare le misure che tra queste più fortemente limitano l’autonomia di scelta individuale: l’obbligo o il divieto.

⁸ H. KUNREUTHER, M. PAULY e S. MCMORROW, *Insurance and Behavioral Economics. Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 3 ss.

⁹ G20-OCSE, *Disaster Risk Assessment and Risk Financing. A G20 / OECD Methodological Framework*, 2012, in <http://www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf>, p. 9 ss.

¹⁰ Cfr. Commissione europea, *Green Paper on the insurance of natural and man-made disasters*, COM(2013) 213 final, del 16 aprile 2013, pp. 8-9, su cui D. CERINI, *Assicurazioni contro i rischi di catastrofi naturali: profilature italiane dopo il Green Paper dell’UE*, in *Dir. fisc. assicuraz.*, 2013, p. 461.

¹¹ G. DWORKIN, *Moral Paternalism*, in *Law and Philosophy*, 24 (2005), p. 305 ss.

Oggi anche i più strenui difensori dell'*hard paternalism*¹², come la Conly¹³, avvertono che tali strumenti si possono giustificare per rimediare e superare i limiti cognitivi e comportamentali qualora siano soddisfatte almeno quattro condizioni. L'attività che si intende prevenire deve essere realmente in conflitto (*genuinely [be] opposed to*) con gli obiettivi di lungo periodo avuti di mira, per come giudicati dai destinatari della misura; le misure coercitive devono essere efficaci e non futili; i benefici devono eccedere i costi (inclusi sia quelli materiali sia quelli psicologici, come ad es., la frustrazione di coloro che perdono il potere di scegliere); la misura in questione deve essere più efficace rispetto alle alternative possibili (as es., se una campagna educativa può presentare gli stessi benefici di un divieto senza incorrere nei costi di questo, la prima deve preferirsi).

Nell'esempio dei rischi catastrofici, verosimilmente (cioè a seguito di adeguata indagine empirica¹⁴), un intervento regolatorio di tipo coercitivo potrebbe giustificarsi per superare il limite cognitivo ricorrente, almeno a livello teorico (ossia, che sia soddisfatto il principio di proporzionalità, che non siano percorribili alternative meno invasive). Difatti, il rischio cui le persone si espongono riguarda un bene della vita; l'obiettivo di una accettabile aspettativa di vita confligge con la decisione di non assicurarsi; le conseguenze dannose sono rilevanti per i singoli e la collettività; la misura dell'obbligo di assicurazione sarebbe certamente efficace e non futile; i benefici della misura potrebbero (benché vada dimostrato) eccedere i costi.

Il discorso si pone in termini assai meno palmari per altri tipi di rischi di cui si potrebbe prospettare una regolazione paternalistica di stampo coercitivo.

¹² Per un'utile tassonomia del paternalismo, tra *soft* (o libertario) e *hard* (o coercitivo), v. A. OGUS, *The Paradoxes of Legal Paternalism and How to Resolve Them*, in *Legal Studies* 30 (2010), pp. 61-73.

¹³ S. CONLY, *Against Autonomy: Justifying Coercive Paternalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

¹⁴ La proposta metodologica che qui si intende avanzare è che al fine di ottenere simili informazioni, da poter impiegare nella scelta dello strumento regolatorio più adatto, è necessario avvalersi di metodologie sperimentali. Gli esperimenti cognitivi e comportamentali (come quelli neuronali, quelli di laboratorio e sul campo) possono infatti fornire al regolatore una rappresentazione di quale, tra gli strumenti astrattamente impiegabili, possano risultare più efficaci. Ciò chiaramente consente di evitare atteggiamenti di "prova ed errore" e di ridurre i rischi di fallimento regolatorio. Per una sintetica analisi dell'uso di metodologie sperimentali in ambito regolatorio, cfr. *Joint Research Center della Commissione europea, [Applying Behavioural Science to EU-Policy Making]*, Bruxelles, 2013

5. Assicurazioni add-on: l'abbinamento delle polizze vita ai mutui

Prendiamo il caso della assicurazione sulla vita stipulata in occasione della contrazione di un mutuo. È indubbio che la durata spesso ultradecennale del mutuo esponga il contraente al rischio di passare a miglior vita prima della scadenza, con tutte le conseguenze negative (che graverebbero sugli eredi) del caso (*in primis*, la possibile perdita della casa). Un assennato mutuatario dovrebbe adottare le opportune cautele per evitare che i famigliari possano incorrere in spiacevoli vicende, ulteriori alla perdita del caro. Ma premi elevatissimi (disincentivo economico), una cronica miopia esistenziale, un immotivato ottimismo (tipici *bias*) o, anche, una certa dose di egoismo e di superstizione (esempi di norme sociali), potrebbero scoraggiare il mutuatario dal coprirsi contro il rischio morte.

Il caso è interessante perché, sebbene non in senso tecnico, di 'una qualche forma di obbligatorietà' *de facto* sembra potersi parlare anche qui, almeno sino ad un recente passato. È nota la pratica degli intermediari finanziari di condizionare la stipulazione di un contratto di mutuo alla sottoscrizione di una polizza assicurativa sulla vita. È noto altresì che tale pratica non è obbligatoria per legge, sebbene non sia neppure vietata.

Solo l'art. 48, co. 1-*bis*, del Regolamento Isvap (ora Ivass) n. 5/2006, come modificato dal provvedimento n. 2946 del 6 dicembre 2011, pone delle cautele: al fine di evitare conflitti di interesse nell'offerta e nella gestione dei contratti di assicurazione, tale disposizione stabilisce che «gli intermediari comunque si astengono dall'assumere, direttamente o indirettamente la contemporanea qualifica di beneficiario o di vincolatario delle prestazioni assicurative e quella di intermediario del relativo contratto in forma individuale o collettiva». Se una banca ha erogato un mutuo non può obbligare a stipulare una assicurazione vita di cui sia beneficiaria, pena l'applicazione di sanzioni disciplinari e pecuniarie (fino a 10.000 Euro).

Considerata inizialmente dal legislatore come pratica commerciale scorretta (cfr. art. 21, co. 3-*bis*, c. cons., come introdotto dall'art. 36-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in l. 22 dicembre 2011, n. 214, cd. «salva Italia»¹⁵), perché suscettibile di condizionare indebitamente il consumatore, l'iniziativa commerciale è divenuta lecita, nei limiti dell'art. 28 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in l. 24 marzo 2012,

¹⁵ «È considerata scorretta la pratica commerciale di una banca, di un istituto di credito o di un intermediario finanziario che, ai fini della stipula di un contratto di mutuo, obbliga il cliente alla sottoscrizione di una polizza assicurativa erogata dalla medesima banca, istituto o intermediario ovvero all'apertura di un conto corrente presso la medesima banca, istituto o intermediario».

n. 27, cd. «decreto liberalizzazioni»¹⁶. Pertanto, qualora «condizion[i]no l'erogazione del mutuo immobiliare o del credito al consumo alla stipula di un contratto di assicurazione sulla vita» (non proprio), le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari sono tenuti a sottoporre «al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi assicurativi non riconducibili [ad essi] stessi»¹⁷. Il cliente è comunque libero di scegliere sul mercato la polizza sulla vita più conveniente, che la banca è obbligata ad accettare senza variare le condizioni offerte per l'erogazione del mutuo immobiliare o del credito al consumo».

Questa pratica di *tie-in* è particolarmente diffusa nel settore dei mutui, e ciò, molto verosimilmente, si deve alla sua convenienza economica per l'intermediario: essa rappresenta un risparmio per l'erogatore del mutuo, che addossa integralmente a carico del consumatore il costo del rischio di credito.

Rispetto al divieto inferibile nella prima versione, nella attuale formulazione del combinato disposto delle norme, il principale rischio che il legislatore vieta è l'effetto di *leveraging* da un mercato (quello bancario) ad un altro (quello assicurativo). Il divieto posto dall'Ivass ha forza cogente più limitata, essendo fonte di rango secondario (o sub-secondario), e comporta una sanzione che al più ha efficacia limitata.

A me pare che dal combinato dei due fattori, normativo e di prassi, si possano ricavare conseguenze interessanti, che vanno nel senso della sostanziale, a-tecnica, obbligatorietà della assicurazione vita in caso di stipula di un contratto di mutuo. Benché il legislatore non imponga tale pratica legante, nondimeno la sua decettività è stata 'derubricata' al mero rilievo dell'effetto *leveraging*, oppure (per la regolazione dell'Ivass) a quello del conflitto di interesse. Ma l'esplicito riconoscimento che, al di fuori di queste due ipotesi, la pratica sia lecita, abbinata alla osservazione che essa è adottata in maniera sistematica, senza rilevanti eccezioni, nel mercato bancario-assicurativo, la rende *nei fatti* 'fortemente consigliata'. La cosa è aggravata, dal punto di vista del consumatore, se si pensa che all'intermediario è inibito – dall'Ivass – proporre esso stesso al proprio cliente (per il mutuo) una assicurazione più conveniente di quelle presenti sul mercato.

La particolare convenienza per gli intermediari di questa pratica può solo marginalmente essere rilevante sotto il profilo *antitrust* (*sub specie* intesa orizzontale), proprio perché non occorrerebbe un accordo, esplicito o tacito che sia, a giustificarla. Un suo inquadramento antitrust potrebbe

¹⁶ Si noti che le due disposizioni hanno portata applicativa diversa; il discorso fatto nel testo vale ovviamente entro i limiti di continenza delle due norme.

¹⁷ Si veda il Regolamento Ivass 3 maggio 2012, n. 40, che fissa i requisiti minimi per la comparazione delle polizze.

al più ipotizzarsi in termini di abuso di posizione dominante collettiva... ma questa è un'altra storia.

Ciò che mi preme porre in luce è che, sebbene l'assicurazione possa essere giustificata da un punto di vista del rischio che con essa si mira a prevenire – i mutui hanno lunga durata e la persona che li contrae può morire prima della scadenza – e sebbene non assicurarsi possa talvolta essere effetto di un diffuso e ricorrente limite cognitivo, nondimeno stabilirne o accettarne l'obbligatorietà potrebbe essere un passo troppo lesto.

6. La presenza di limiti cognitivi come giustificazione dell'intervento regolatorio

Questo esempio mette in luce quanto sia delicato individuare quale unica base giustificatrice, il *rationale*, dell'intervento regolatorio nella presenza, ancorchè diffusa e ripetuta, di un vizio cognitivo o comportamentale. E questo in generale. Il discorso diventa ancora più critico se tale errore vuole essere la *ratio* giustificatrice di un intervento di tipo paternalistico *hard*, ovvero di un tipo di paternalismo coercitivo, che imponga o vieti una qualche condotta. In altri termini, di un intervento di *C&C* che limiti, ove non neghi l'autonomia negoziale individuale.

Nell'esempio dell'assicurazione connessa alla stipulazione di un mutuo il rischio che si sta assicurando è solo apparentemente quello della vita del contraente (in realtà, è il rischio di credito cui si espone la banca nel caso di prematura scomparsa del mutuatario ad essere coperto). Solo la presenza di un rilevante rischio cui può essere esposto l'individuo o la collettività può, come visto sopra, fornire una base forte per giustificare, in presenza di altre condizioni, un intervento paternalistico di tipo coercitivo. In aggiunta, tale ultimo strumento, oltre che proporzionale deve anche essere giustificato. E individuare nel limite cognitivo tale fonte giustificatrice è tutt'altro che agevole¹⁸.

¹⁸ Come regola generale, non si ritiene che il limite cognitivo e comportamentale possa da solo validamente suffragare l'adozione di una risposta regolatoria. L'esigenza regolatoria, l'interesse pubblico che il regolatore persegue, ha perimetro più ampio della presenza del limite cognitivo. Se l'esigenza regolatoria coincidesse con la presenza stessa del limite cognitivo si rischierebbe di trascendere nel despotismo (bel oltre lo stato etico e molto, troppo oltre lo stato paternalista). Sul punto più diffusamente: F. DI PORTO, *Scelte consapevoli dei consumatori ed errori cognitivi: appunti a margine dei risultati della indagine conoscitiva sulla vendita al dettaglio (366/2013/COM). Ovvero: come dovrebbe evolvere la regolazione per tenere conto del rischio che errori cognitivi ricorrenti possano vanificarne l'efficacia*, in ASTRID Rassegna, 2013, n. 18.

Siamo sicuri che accedendo ai problemi cognitivi non si cerchi solo di giustificare in termini di obbligatorietà una assicurazione che gli operatori tanto vogliono per ragioni di pura convenienza economica?

7. La regolazione come risposta ai limiti cognitivi e comportamentali. Qualche cautela

A me pare che per selezionare la risposta più adeguata da darsi alla presenza di *bias* ricorrenti si debba necessariamente muovere da una indagine tassonomica della tipologia degli strumenti regolatori a disposizione; una indagine che li classifichi in funzione della loro maggiore o minore coercitività, ovvero, che è lo stesso, di una maggiore o minore capacità di preservare l'autonomia individuale (senza pregiudizi e senza fare di questa un tabu insuperabile).

In un ideale spettro così costruito, gli interventi regolatori atti a modificare il comportamento del destinatario in presenza di *bias* ricorrenti possono così variare (v. [Tabella 1](#)):

Rinviando ad altra sede la spiegazione del dettaglio dei contenuti della Tabella 1¹⁹, preme sottolineare che, quale che sia l'intervento regolatorio da adottare, il *rule-maker* debba preventivamente procedere ad indagini empiriche e sperimentali che dimostrino l'esistenza diffusa, nel mercato rilevante, di limiti cognitivi o comportamentali che impediscano all'agente di adottare condotte nel perseguimento del proprio interesse e, indirettamente, quello pubblico. Ove in esito a tali indagini risultasse una segmentazione del mercato rilevante in funzione della persistenza di errori ricorrenti, il regolatore potrebbe considerare di diversificare il proprio intervento indirizzandolo differentemente ai singoli segmenti, riducendo così il rischio di *over-regulation*.

Così, riprendendo quanto esposto in apertura, ove l'obiettivo avuto di mira fosse un incremento del tasso di *switching* da un operatore assicurativo ad un altro, che si è appurato essere limitato in ragione della presenza di diffusi *bias* (inerzia, tendenza a procrastinare, effetti di dotazione, ecc.) che

¹⁹ La categorizzazione illustrata qui solo sinteticamente è sviluppata in un più approfondito studio in corso di pubblicazione: cfr. F. DI PORTO e N. RANGONE, *Behavioural Sciences in Practice: Lessons for EU Rule-Makers*, in A. ALEMANNO e A. L. SIBONY (a cura di), *Nudging and the Law. What can EU Law learn from Behavioural Sciences?* (in corso di pubblicazione), Oxford, Hart Publishing, 2014.

	Strategia	Strumento regolatorio	Caratteri (in relazione al limite cognitivo e/o comportamentale)	Pros (in relazione al limite cognitivo e/o comportamentale)	Cons (in relazione al limite cognitivo e/o comportamentale)
coercizione	<i>Command and control (C&C)</i>	Divieti, obblighi, standard	Evita il rischio di limite cognitivo; Regole che si applicano a tutti (a prescindere dall'incidenza del limite cognitivo)	Poco costoso da disegnare (tranne che per lo standard) e da implementare; Riduce rischio di <i>creative compliance</i>	Paternalismo; Rischio di <i>over-regulation</i> (gravame eccessivo su coloro che non sono affetti da limiti cognitivi)
	<i>Disclosure regulation</i>	<i>Ex ante</i> : obblighi di informazione disclosure; <i>Ex post</i> : divieto di false informazioni; pubblicità ingannevole e pratiche commerciali scorrette	Neutrale rispetto alle preferenze individuali e ai limiti cognitivi	Preserva l'autonomia individuale	Non assicura la effettiva comprensione; Può esacerbare l'asimmetria informativa (<i>information overload</i>)
	<i>Tutoring pubblico</i>	Poteri di ufficio a soggetti pubblici; Semplificazione contenzioso (ADR, ecc.); Class action	Assume la debolezza dell'individuo affiancandosi ad esso ('amministrazione di sostegno' senza delega espressa); Evita il rischio di limiti cognitivi; Per lo più usa regole ad applicazione generalizzata	Rafforza l'effetto deterrente del <i>private enforcement</i> ; Preserva l'autonomia privata	Paternalismo (complementa l'autonomia individuale con l'azione pubblica); Difetta di delega; Legato a nozione di consumatore medio
	Regolazione incentivante	Prezzi, incentivi, ecc.	Assume la razionalità individuale; Regole che si applicano a tutti (a prescindere dall'incidenza del limite cognitivo)	Preserva l'autonomia; <i>Enforcement</i> facile	Costi elevati di definizione dell'incentivo; Non considera motivazioni individuali diverse da quella economica
	<i>Empowerment</i>	Semplificazione dell'informazione e <i>framing</i> ; <i>Smart disclosure</i> (open data/mydata); Applicazioni web di comparazione (RECAP); Educazione mirata; Strumenti che limitano reazioni emotive (<i>cooling off rules</i>)	Mirano a prevenire o superare il limite cognitivo; Enfasi sull'aspetto educativo	Preserva l'autonomia; Riduce l'asimmetria informativa; Rafforza la domanda rispetto all'offerta; Promuove concorrenza tra servizi/prodotti; Può aumentare la <i>compliance</i> e l'adesione a politiche pubbliche	Costoso da disegnare; Avversione ad essere <i>empowered</i> ; Riduce gli incentivi ad auto-educarsi; Efficacia nel superare limiti cognitivi ancora non nota
	<i>Nudging</i>	Informazione smart (o relazionale); Regole di <i>default</i> (con <i>opt-out</i> facile); Scelta attiva; Sfruttamento dell'emotività; Architettura della scelta (<i>framing</i>)	Non mira a prevenire il limite cognitivo ma lo sfrutta; Preserva l'autonomia (?)	Paternalismo liberale; Poco costoso da disegnare; Potenzialmente efficace a modificare i comportamenti là dove altri strumenti falliscono	Rischio di manipolazione; Limitata trasparenza; Limitata autonomia (anche se a basso tasso di coercizione); Riduce gli incentivi ad auto-educarsi; Efficacia nel modificare i comportamenti ancora non nota

Tabella 1 – Tassonomia delle strategie e degli strumenti di regolazione in riferimento al loro livello di coercizione (caratteri, *pros* e *cons*)

affliggono una parte consistente dei titolari di assicurazioni RC Auto, il regolatore potrebbe in astratto optare per una varietà di strategie. Potrebbe ad es., obbligare tutti (e dunque anche coloro che cambiano abitualmente operatore: i cc.dd. *switcher* seriali) a scegliere il proprio operatore (come nell'esempio dell'abolizione del rinnovo tacito); oppure (o in aggiunta) potrebbe obbligare gli operatori a dotarsi di strumenti educativi e informativi che facilitino la comparazione e la scelta (ad es., con applicazioni *web* che consentano di confrontare le offerte, del tipo *segugio.it* o *facile.it*); o ancora, potrebbe fornire delle 'spintarelle' comunicando agli 'inerti' informazioni 'relazionali' (*say what others are doing*) che, facendo leva su diffuse norme sociali, li induca a considerare un cambio di operatore (ad es., informando che coloro che hanno cambiato assicuratore hanno risparmiato in media tot Euro l'anno). Potrebbe in "alternativa o in aggiunta" conferire un diritto di azione, esercitabile anche *ex officio* da parte di una autorità all'uopo preposta (*public tutoring*), nel caso il premio assicurativo pagato risulti superiore, a parità di rischi coperti, a quello di altro operatore per richiedere la ripetizione di quanto 'indebitamente' (!) pagato e per ottenere la cessazione dell'(improbabile) illecito. Potrebbe, ancora, richiedere agli assicuratori di comunicare l'esistenza di proprie migliori offerte per quella categoria di rischio "ovvero di contrarre comunque alle migliori" condizioni reperite dal consumatore sul mercato. E così via.

La vastità e varietà delle opzioni disponibili lascia spazio all'immaginazione. Per ognuna delle possibilità menzionate esistono numerose precauzioni e avvertenze che non è possibile qui tracciare compiutamente. Certo è che la presenza (verificata) di limiti cognitivi o comportamentali può rendere inefficace anche la più sofisticata delle regolazioni. Ma affinché tale presenza possa costituire validamente un titolo giustificativo per l'intervento regolatorio è necessaria moltissima cautela.