

***Esitazione vaccinale, disinformazione e fake news nella società digitale\****

*di Valeria De Santis – Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Napoli 'Parthenope'*

**ABSTRACT:** The contestations arising from the introduction in various European countries of mandatory vaccination against Covid-19 for certain categories of workers are expression of a profound malaise, not new and common to Western societies. Misinformation about vaccines is not a new phenomenon, but has been heightened due to the rise of social media, clearly evident during Covid-19 emergency. These conflicts have a significant social impact and can hinder the struggle to the spread of the virus. This work analyses origins and legal implications of this growing social mistrust in science which jeopardises the stability of the constitutional order, founded on the principles of trust and solidarity.

**SOMMARIO:** 1. Il fenomeno: delimitazione del tema. – 2. Esitazione vaccinale nella *società dell'algorithm*. – 3. Libertà di espressione on line. La lotta alle fake news: fact checking, Code of practice on disinformation, Digital Service Act. – 4. Le prime pronunce sull'obbligo vaccinale nella lotta al Covid-19. – 5. *Società dei singoli, società della sfiducia* e rifiuto della vaccinazione. – 6. Obbligo vaccinale ed ordinamenti democratici. L'obbligo vaccinale come *fallimento*.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## 1. Il fenomeno: delimitazione del tema

Le contestazioni scaturite dall'introduzione in diversi Paesi europei di obblighi vaccinali per determinate categorie contro il Covid-19 sono espressione di un malessere profondo, non nuovo e comune alle società occidentali che ha avuto un'incidenza significativa nel contrasto alla diffusione della pandemia.

L'esitazione vaccinale è un fenomeno antico e sfuggente, praticamente coevo all'introduzione dell'obbligo vaccinale. Vale la pena ricordare che il primo movimento di protesta contro l'obbligo vaccinale nasce nel 1866 con la creazione nel Regno Unito dell'Anti-vaccination League a seguito dell'introduzione - con il Vaccination Act del 1853 - dell'obbligo vaccinale contro il vaiolo per tutti i bambini nei primi tre mesi di vita, obbligo sanzionato con il pagamento di una multa e finanche con l'arresto<sup>1</sup>. L'introduzione dell'obbligo vaccinale nel Regno Unito costituisce in assoluto la prima forma di limitazione delle libertà civili imposta dallo Stato in ragione dell'esigenza di tutela della salute pubblica. Le proteste contro tale obbligo vaccinale sono state così pressanti da determinare la modifica del Vaccination Act nel 1898 con la mitigazione delle sanzioni in caso di inadempimento e con l'introduzione della clausola dell'obiezione di coscienza<sup>2</sup>. Tralasciando l'evoluzione storica si può senza dubbio affermare che, anche in epoca moderna, il fenomeno è radicato, ben precedente alla crisi pandemica da Covid-19 ed è tanto preoccupante che l'Oms, nel 2019, ha incluso l'esitazione vaccinale nella lista delle Dieci minacce alla salute globale<sup>3</sup>.

Del resto, già nel 2018 la Commissione e il Consiglio europei esprimevano una forte preoccupazione per la riduzione dei tassi di vaccinazione contro alcune malattie gravi come il morbillo e la difterite. Nonostante i vaccini nell'UE siano sottoposti ad un sistema rigoroso di controlli sia prima che dopo l'autorizzazione, secondo le indicazioni della dir. 2001/83/CE e del reg. (CE) n. 726/2004, sono emersi crescenti timori legati alla loro sicurezza sia tra i comuni cittadini, sia tra gli stessi operatori sanitari.

---

<sup>1</sup> In precedenza il Vaccination Act del 1840 invece promuoveva la vaccinazione gratuita per tutti contro il vaiolo.

<sup>2</sup> R. M. WOLFE, L. K. SHARP, *Anti-vaccinationists past and present*, in *British Medical Journal*, 2002, 325, p. 430; F. PANAGOPOULOU, *Mandatory Vaccination during the Period of a Pandemic: Legal and Ethical Considerations in Europe*, in *BioTech*, 2021, 10, n. 29; D.A. SALMON ET AL., *Compulsory vaccination and conscientious or philosophical exemptions: past, present, and future*, in *Lancet*, 4 febbraio 2006, p. 436 ss.

<sup>3</sup> WHO, *Ten threats to global health*, 1 Febbraio 2019.

Mentre fino alla fine degli anni Novanta del XX sec. la percentuale dei minori vaccinati contro le malattie esantematiche era superiore alla soglia del 95% della popolazione, soglia indicata dall'OMS come necessaria per raggiungere l'immunità di gregge, dagli anni duemila il contesto sociale è progressivamente mutato. In diversi Paesi dell'Unione è emersa appunto diffidenza in una parte consistente della popolazione rispetto alle pratiche vaccinali che iniziano ad essere considerate superflue, se non dannose per la salute<sup>4</sup>.

Anche a causa di alcuni studi pseudo-scientifici, poi ritirati e chiaramente smentiti, si è diffusa l'idea che potesse esistere una correlazione tra la somministrazione di alcuni vaccini e l'insorgere di gravissime patologie, come autismo ed encefalopatia<sup>5</sup>. Questa preoccupante situazione ha indotto diversi Stati a mutare le proprie politiche intensificando gli obblighi vaccinali in età pediatrica al fine di creare una comunità di adulti vaccinati<sup>6</sup>. In particolare in Italia, il legislatore è intervenuto con la l. 31 luglio 2017, n.119 che - con una netta inversione rispetto alla disciplina pre-esistente - ha introdotto l'obbligo vaccinale in età pediatrica.

Il fenomeno dell'esitazione vaccinale appare ancora più chiaramente durante l'epidemia di influenza di tipo AH1-N1 del 2009-2010. In questa circostanza, pur a fronte di una situazione emergenziale, il fenomeno dell'esitazione vaccinale ha concretamente costituito un ostacolo alla lotta nella diffusione dell'epidemia<sup>7</sup>. Anche nel contrasto alla pandemia da Covid-19, uno dei principali ostacoli, unitamente alla scarsità dei vaccinati nei Paesi in via di sviluppo, è stata proprio l'esitazione vaccinale, contrastata in definitiva da diversi ordinamenti solo con l'imposizione dell'obbligo vaccinale per determinate categorie di lavoratori e cittadini.

Nelle società occidentali emerge una crescente ed immotivata sfiducia nei confronti delle istituzioni sanitarie e degli scienziati, considerati portatori di un sapere specialistico ed escludente. Certamente questa non è la sede per un'analisi sociologica dell'esitazione vaccinale, tuttavia la

---

<sup>4</sup> Su questi aspetti, European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), Countering online vaccine misinformation in EU/EEA, Stockholm ECDC, Giugno 2021.

<sup>5</sup> Sulla cattiva informazione che è una delle principali cause del calo delle coperture vaccinali verificatosi nel primo decennio del XXI sec. in part.: M. L. DI PIETRO, A. POSCIA, A. A. TELEMAN, D. MAGED, W. RICCIARDI, *Vaccine hesitancy: parental, professional and public responsibility*, in *Ann. Ist. Super. Sanità*, 2017, 53, n. 2, p. 157 e ss.; A. KATA, *A postmodern Pandora's box: anti-vaccination misinformation on the Internet*, in *Vaccine*, 2010, 28, n. 7, p. 1709 e ss.; M. VALSECCHI, *Le vaccinazioni come catalizzatore di tensioni ideologiche*, in *L'arco di Giano*, 2008, n. 56, p. 63 e ss.

<sup>6</sup> A titolo esemplificativo in Italia nel 2015 la copertura vaccinale per morbillo e rosolia è arrivata all'85,3%.

<sup>7</sup> G. S. MESCH, KENT P. SCHWIRIAN, *Social and political determinants of vaccine hesitancy: Lessons learned from the H1N1 pandemic of 2009-2010*, in *American Journal of Infection Control*, 43, 2015, p. 1151 e ss.

riflessione costituzionalistica non può prescindere da questo “dato” che deve essere tenuto in adeguata considerazione sia nei momenti di emergenza, sia nella pianificazione di appropriate politiche di prevenzione profilattica e tutela della salute collettiva<sup>8</sup>.

Richiedendo di bilanciare la tutela della salute individuale e l’interesse della salute collettiva per la sopravvivenza della comunità medesima, l’emergenza pandemica tocca più di un nervo scoperto delle società occidentali ripiegate su sé stesse e individualiste. Di seguito, quindi, verranno indagate per gradi linee quali sono le ragioni dell’esitazione vaccinale, le cause che contribuiscono alla sua diffusione per poi soffermarsi sulla risposta dei giudici. Si cercheranno di individuare quali possano essere gli strumenti per fronteggiare tale fenomeno nella consapevolezza che imporre l’obbligo vaccinale per l’ordinamento fondato sui principi di solidarietà e tolleranza costituisce un *fallimento*.

## **2. Esitazione vaccinale nella società dell’algoritmo**

Se da sempre il fenomeno dell’esitazione vaccinale è condizionato dalla scarsa informazione, oggi l’informazione digitale mediante l’uso dei social accentua la diffusione di fake news e cattiva informazione.

Durante l’emergenza pandemica da Covid-19, l’AGCOM ha rilevato un incremento molto elevato dello spazio delle fonti di disinformazione on line, di siti di phishing e, in generale, di domini malevoli in tema di Covid-19<sup>9</sup>. Come mai prima d’ora, gli strumenti della comunicazione digitale consentono alle notizie false e alla cattiva informazione di diffondersi e viaggiare in modo estremamente veloce ed ampio, incontrando una moltitudine di destinatari spesso impreparati. In questo modo false informazioni e cattiva informazione on line condizionano i livelli di accettazione del trattamento vaccinale, aumentando il fenomeno dell’esitazione vaccinale. Molti studi hanno

---

<sup>8</sup> F. CASCINI, A. PANTOVIC, Y. AL-AJLOUNI, G. FAILLA, W. RICCIARDI, *Attitudes, acceptance and hesitancy among the general population worldwide to receive the COVID-19 vaccines and their contributing factors: A systematic review*, in *EClinicalMedicine*, 40, 2021; M. SALLAM, *COVID-19 Vaccine Hesitancy Worldwide: A Concise Systematic Review of Vaccine Acceptance Rates*, in *Vaccines*, 2021, 9, p. 160 e ss.

<sup>9</sup> Report on online disinformation - Special Issue on Coronavirus 3/2020, l’Italia è il primo Paese in Europa e il secondo al mondo dopo gli USA per numero di domini malevoli legati al Covid-19.

infatti verificato la correlazione esistente tra l'esposizione alla cattiva informazione on line e l'aumento dei tassi di esitazione vaccinale<sup>10</sup>.

La disinformazione e la diffusione di false informazioni appare tanto più grave di fronte ad un fenomeno nuovo, oggetto di molteplici studi ed acquisizioni ancora in evoluzione. Così la pubblicazione delle evidenze scientifiche non è sufficiente perché esistono una molteplicità di informazioni anche contraddittorie, tra le quali per molti utenti del web può essere difficile orientarsi e distinguere le false informazioni da quelle attendibili.

Il fenomeno della cattiva informazione non è certamente nuovo, ma i social media hanno una capacità dirompente di amplificazione del fenomeno. La forza della comunicazione digitale è di tutta evidenza e, andando oltre l'emergenza sanitaria, lo dimostrano l'uso delle fake news per distorcere l'informazione e legittimare l'invasione russa dell'Ucraina, nonché le limitazioni di accesso alle principali piattaforme social imposte ai cittadini russi. In questo senso la pandemia da Covid-19 e, oggi, l'emergenza bellica confermano quanto sia pervasiva e potente la cattiva/falsa informazione on line nella tutela della salute, della sicurezza e dei processi democratici.

Per queste ragioni, restando al tema della tutela della salute, per affrontare il fenomeno dell'esitazione vaccinale occorre considerare per grandi linee come funzionano le piattaforme e come l'informazione circola sul web. Un primo aspetto da considerare è che la diffusione delle informazioni attraverso le piattaforme è orizzontale e decentrata, ovvero, non avviene ad opera di determinate figure professionali (giornalisti, editori) responsabili, ma è realizzata da ciascun utente che, a prescindere dalle proprie competenze, può veicolare e creare informazione<sup>11</sup>. Mentre i tradizionali canali di manifestazione del pensiero sono strutturalmente limitati e dunque appannaggio di pochi, la rete è una risorsa illimitata che consente a chiunque di produrre informazione. È sufficiente creare un sito, un blog o utilizzare i social media, commentare, postare e chattare per manifestare il proprio pensiero e produrre informazione, dare vita o contribuire a diffondere le bufale on line.

---

<sup>10</sup> S. VAN DER LINDEN, J. ROOZENBEEK, J. COMPTON, *Inoculating Against Fake News About COVID-19*, in *Frontiers Psychology*, 11, 2020; L.L. SALING, D. MALLAL, F. SCHOLER, R. SKELTON, D. SPINA, *No one is immune to misinformation: An investigation of misinformation sharing by subscribers to a fact-checking newsletter*, in *PLoS ONE*, 16, n. 8, 2021.

<sup>11</sup> G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Media Laws*, n.1/2018, p. 19 e ss.; T.E. FROSINI, *Costituzionalismo 2.0*, in *Rassegna parlamentare*, 2016, p. 673 e ss.; A. PAPA, *"Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica*, in *Federalismi.it* n. 1/2017, p. 15 e ss.

L'assenza di intermediazione rende difficile l'individuazione delle responsabilità perché l'utente dei social diffonde informazioni false o non corrette in modo involontario. Di norma la diffusione di informazioni scorrette avviene senza dolo e, anzi, nella convinzione di diffondere informazioni utili per tutti<sup>12</sup>.

La produzione di questa massa enorme di informazioni e dati viene però messa in ordine da pochi gestori di piattaforme che operano in regime di oligopolio (Google, Facebook, YouTube, Yahoo!...) <sup>13</sup>. Quella digitale è una infrastruttura pubblica, accessibile a "tutti", ma in mano a soggetti privati che gestendo i dati per fini economici possono influire sulla formazione del consenso e delle convinzioni personali, ridefinendo la sfera pubblica (in senso digitale). In questo modo nata strutturalmente aperta e decentrata, l'informazione in rete viene filtrata da poche società che con i propri algoritmi traggono profitto dal mettere in collegamento produttori e fruitori di informazioni<sup>14</sup>. Nel capitalismo dell'informazione le grandi piattaforme dell'informazione Over the Top (OTT) traggono profitto proprio dall'estrazione di informazioni, ossia, dalla selezione di una quantità enorme di dati prodotti spontaneamente dagli utenti di un modo iperconnesso<sup>15</sup>.

In questo processo estrattivo, gli utenti manifestando il proprio pensiero, contribuiscono a creare informazione - o bufale - che provider e piattaforme diffondono in modo virale perché gli algoritmi mettono in connessione gli utenti che presentano i medesimi interessi, idee e propensioni.

Più precisamente, senza il consenso all'uso dell'algoritmo l'accesso alle piattaforme OTT è precluso. L'utente per utilizzare un determinato servizio conferisce il consenso all'uso dell'algoritmo<sup>16</sup>, ovvero, cede il diritto a raccogliere, conservare ed elaborare i propri dati personali.

---

<sup>12</sup> E. CECCHERINI, S. RODRIGUEZ, *Fake news e vaccini: le verità nascoste*, in *Federalismi.it*, n. 11/2020, p. 173; A. CANDIDO, *Libertà di informazione e democrazia ai tempi delle fake news*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020, p. 105 e ss.; G. MATUCCI, *Informazione online e dovere di solidarietà. Le fake news fra educazione e responsabilità*, in *Rivista Aic*, n. 1/2018, in part. p. 11.

<sup>13</sup> V. DE GRAZIA, *L'impero irresistibile. La società dei consumi americana alla conquista del mondo*, Torino, Einaudi, 2020; A. MOAZED, N. L. JOHNSON, *Modern Monopolies: What it Takes to Dominate the 21st Century Economy*, New York, St. Martin's Press, 2016.

<sup>14</sup> G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., p. 21.

<sup>15</sup> S. BYRNES, C. COLLINS, *The Equity Crisis: The True Costs of Extractive Capitalism*, in D. Lerch (a cura di), *The Community Resilience Reader: Essential Resources for an Era of Upheaval*, Island Press, Washington, DC, 2017, p. 95 e ss.; J. E. COHEN, *Between Truth and Power. The Legal Constructions of Informational Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

<sup>16</sup> A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2019, p. 80. Sul funzionamento dei motori di ricerca, cfr. almeno: P. COSTA, *Motori di ricerca e social media: i nuovi filtri nell'ecosistema dell'informazione online e il potere oscuro degli algoritmi*, in G. Avanzini, G. Matucci (a cura di), *L'informazione e le sue regole. Libertà, pluralismo e trasparenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 251 e ss.

La cessione del proprio “spazio” privato, mediante scambio di contenuti e l’espressione di preferenze, viene monetizzato con la profilazione per pubblicità o per proporre altri servizi a pagamento. Gli algoritmi usati da Twitter, Facebook e YouTube per massimizzare la permanenza dell’utente online e la circolazione dei contenuti creano “filter bubbles” o “echo chambers” ossia spazi all’interno dei quali chi mostra una determinata idea o preferenza (su qualsiasi aspetto della vita personale o tema) viene messo in contatto solo con gruppi o persone che presentano le medesime inclinazioni<sup>17</sup>. In questo modo le false o cattive informazioni non solo circolano molto velocemente ma vengono amplificate, creando polarizzazione e frammentazione del dibattito pubblico in rete.

L’utente che è consumatore, ma anche cittadino ed elettore riceve dei servizi che sono solo apparentemente gratuiti. Infatti, ad essere “in vendita” è l’utente stesso; il prodotto per i provider è il tempo dell’utente<sup>18</sup>. L’obiettivo dell’algoritmo è fare in modo, infatti, che l’utente permanga il più tempo possibile sui social, che condivida e renda virali determinati contenuti in modo da dare più ampia visibilità alle inserzioni pubblicitarie collegate ai contenuti postati. Se la profilazione può essere considerata una utilità, laddove finalizzata, ad esempio, a proporre suggerimenti relativi agli acquisti, essa appare evidentemente molto rischiosa quando finisce per chiudere l’utente all’interno di una bolla informativa, condizionando il processo di formazione della volontà e del consenso del singolo. Questo meccanismo, precludendo il confronto, rischia di far rimanere l’utente intrappolato all’interno di quei gruppi di cui condivide orientamenti, passioni, paure e disinformazione.

---

<sup>17</sup> Sul tema, E. PARISER, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, New York, Penguin Group, 2011; D. SUSSER, B. ROESSLER, H. NISSENBAUM, *Technology, autonomy, and manipulation*, in *Internet Policy Review*, 8, n. 2, 2019.

<sup>18</sup> T. HARRIS, United States Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on Privacy, Technology, and the Law *Algorithms and Amplification: How Social Media Platforms’ Design Choices Shape Our Discourse and Our Minds*, April 27, 2021 (<https://www.judiciary.senate.gov/meetings/algorithms-and-amplification-how-social-media-platforms-design-choices-shape-our-discourse-and-our-minds>); E. MOROZOV, *To Save Everything, Click Here, The Folly of Technological Solutionism*, New York, PublicAffairs, 2013; M. CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in *MediaLaws* n. 1/2017, p. 26 e ss.

### **3. Libertà di espressione on line. La lotta alle fake news: fact-checking, Code of practice on disinformation, Digital Service Act**

Il funzionamento dell'informazione on line, per quanto finora brevemente tratteggiato, mette in luce che la lotta all'esitazione vaccinale richiede uno sforzo agli Stati chiamati a monitorare la disinformazione sui social media ad investire nell'informazione e realizzare massicce campagne informative<sup>19</sup>.

Del resto la recente esperienza maturata durante l'emergenza sanitaria di influenza AH1-N1 del 2009-2010 ha messo in evidenza come il tasso di esitazione vaccinale sia variabile proprio perché dipende molto da quanto gli Stati e le singole comunità territoriali investono in comunicazione e attivazione di una corretta campagna informativa. Più le istituzioni lavorano per creare affidamento e combattere disinformazione e paura, più diminuisce il tasso di esitazione vaccinale.

Nell'ambito delle azioni di monitoraggio e in assenza di una regolazione del fenomeno, uno strumento interessante consiste nel fact-checking, ossia, il controllo della veridicità e attendibilità delle notizie mediante segnalazioni da parte dagli utenti a squadre di professionisti dell'informazione. Quelle di fact-checking sono piattaforme pubbliche utilizzate dagli stessi provider per la verifica dei fatti; sono strumenti aperti agli utenti (in Italia LaVoce.info, Pagella Politica, Factanews, Open) che permettono, previa registrazione, di inserire affermazioni delle quali si desidera verificare la veridicità sottoponendole alla verifica degli altri utenti del servizio. A livello sovranazionale peraltro nel 2019 è nato FactCheckEu, un progetto che riunisce 19 organizzazioni di fact-checking di 13 diversi Stati dell'Unione europea che raccoglie gli articoli di fact-checking che hanno un interesse europeo.

Il fact-checking delle informazioni è utile per scovare le informazioni false e correggere l'informazione distorta, tuttavia è uno strumento che arriva in un momento in cui l'informazione non corretta ha già raggiunto una pluralità di destinatari. Smascherare una notizia falsa richiede tempo e il fact-checking non è necessariamente in grado di raggiungere chi è stato vittima di un'informazione non veritiera che ha condizionato determinati comportamenti o influenzato le scelte del cittadino. Non è detto quindi che il fact-checking risulti in concreto così utile per migliorare la condizione di chi tende a rimanere chiuso all'interno della propria bolla culturale.

---

<sup>19</sup> ECDC, Countering online vaccinazione misinformation in EU/EEA, cit. p. 25 e ss.



Emerge inoltre anche un problema di neutralità e, soprattutto, di pluralismo del controllo affidato ad associazioni di esperti della comunicazione: le società di fact-checking sono scelte e finanziate dagli stessi provider e gestori di piattaforme che sono interessati a non vedersi accusati di veicolare cattiva informazione<sup>20</sup>.

L'esigenza di porre un argine alla disinformazione on line costituisce una forte preoccupazione ed è stata affrontata a livello europeo con il Code of practice on disinformation adottato il 26 novembre 2018. Tralasciando gli aspetti relativi alla sua incerta natura, il Codice è essenzialmente uno strumento di autoregolamentazione cui hanno aderito i principali grandi operatori della rete.

Con l'obiettivo di ridurre la lesività della disinformazione, il Codice individua alcuni macro obiettivi: il controllo, la trasparenza, la conoscibilità della provenienza dei contenuti sponsorizzati e la responsabilizzazione dei consumatori di informazione<sup>21</sup>. Il Codice distingue infatti i contenuti legali ma dannosi, o potenzialmente tali, che devono quindi essere gestiti in modo diverso rispetto ai contenuti illegali - come l'hate speech, contenuti terroristici o pedopornografici - i quali possono essere senz'altro immediatamente rimossi<sup>22</sup>. L'informazione legale e, quindi, in generale tutelata dalla libertà di espressione può essere rimossa se dannosa, ovvero, se si verificano diverse condizioni: si deve accertare che siano notizie false e chi le ha diffuse deve trarre profitto dalla sua attività volta a ingannare il pubblico. Il danno può essere inteso come minaccia ai processi politici e decisionali democratici, nonché a beni pubblici come tutela della salute, dell'ambiente o della sicurezza dei cittadini dell'UE. Per quanto generico, il Codice ha il merito di provare a delimitare il concetto di disinformazione on line al fine di evitare il pericolo di censura e limitazione della libertà di manifestazione del pensiero<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> J. FRANCHI, *Fact-checking, chi controlla i controllori? Anomalie, dubbi e conflitti d'interesse*, in *Agendadigitale.eu*; M. MONTI, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in *MediaLaws*, n.1/2017, p. 88.

<sup>21</sup> G. PAGANO, *Il Code of Practice on Disinformation. Note sulla natura giuridica di un atto misto di autoregolazione*, in *Federalismi.it*, n.11/2019, p. 8 e ss.

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*, COM (2018) 236 final, 26 Aprile 2018, par. 2.1. Sulla definizione di disinformazione, R. Ó FATHAIGH, N. HELBERGER, N. APPELMAN, *The perils of legally defining disinformation*, in *Internet Policy Review*, 10, n. 4, 2021, p. 3 e ss., in questo studio gli A. si soffermano sui pericoli per la libertà di manifestazione del pensiero derivanti dalla criminalizzazione della diffusione delle notizie false realizzata da alcuni Paesi dell'Unione (tra i quali Malta, Lituania, Grecia, Croazia) durante l'emergenza pandemica. Sul punto, O. POLLICINO, *Freedom of Expression and the European Approach to Disinformation and HateSpeech: The Implication of the Technological Factor*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, p. 9 ss.; J. MCHANGAMA, N. ALKIVIADOU, *Hate Speech and the European Court of Human Rights: Whatever Happened to the Right to Offend, Shock or Disturb?*, in *Human Rights Law Review*, 21, n. 4, 2021, p. 1008 e ss.

<sup>23</sup> E. CECCHERINI, S. RODRIQUEZ, *Fake news e vaccini*, cit., p. 178.

In assenza di responsabilità editoriale e di controllo da parte dei soggetti pubblici (come le autorità indipendenti), il Codice punta a responsabilizzare le piattaforme, imponendo una serie di obblighi di trasparenza e controllo delle informazioni. In tal senso, a seguito della sua adozione, Facebook ha introdotto un sistema di fact-checking e Google ha modificato l'algoritmo per ottimizzare l'individuazione delle fake news<sup>24</sup>.

L'emergenza pandemica ha reso evidente la necessità di rafforzare il Code on practice on disinformation al fine di promuovere una sfera pubblica digitale funzionante e fondata sul primato dei diritti fondamentali, la libertà di manifestazione e un dibattito pubblico democratico<sup>25</sup>.

A tal fine, la Commissione ha adottato la comunicazione del 26 maggio 2021 tesa proprio al rafforzamento delle misure di responsabilizzazione e trasparenza nel contrasto alla disinformazione<sup>26</sup>. Il rafforzamento del Codice si inserisce nella prospettiva di un intervento complessivo di riforma del mercato dei servizi digitali con la proposta di regolamento Digital Service Act (DSA)<sup>27</sup>, attraverso la quale l'Unione intende proteggere i diritti fondamentali tutelati dalla Carta inclusa la libertà di informazione e di espressione.

In particolare il DSA mira ad introdurre un apparato di procedure per il contrasto ai contenuti illegali online, come l'incitamento all'odio e alla violenza, la diffamazione e il contrasto ad attività illegali, quali la vendita di prodotti contraffatti. A parte i contenuti illegali, il DSA interviene anche sul concetto di contenuto non illegale ma comunque dannoso, come appunto l'informazione scorretta. Senza congelare in una definizione il contenuto legale ma dannoso, la Commissione nel Considerato n. 63 evidenzia che i sistemi pubblicitari utilizzati dalle grandi piattaforme possono produrre disinformazione con ripercussioni negative reali e prevedibili sulla salute pubblica, sulla sicurezza pubblica, sul dibattito civico, sulla formazione del consenso democratico, sulla partecipazione politica e sull'uguaglianza.

---

<sup>24</sup> M. MONTI, *Regolazione, Internet e tecnica: le implicazioni di motori di ricerca e social networks sulla libertà di informazione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2017.

<sup>25</sup> Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della resilienza e il contrasto delle minacce ibride, compresa la disinformazione nel contesto della pandemia di COVID-19, Doc 14064/20 del 15 dicembre 2020, par. 4.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione, Orientamenti della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione, COM(2021) 262 final del 26 maggio 2021.

<sup>27</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali, COM(2020) 825 final del 15 dicembre 2020. Sul punto, G. CAGGIANO, *Il contrasto alla disinformazione tra nuovi obblighi delle piattaforme online e tutela dei diritti fondamentali nel quadro del Digital Service Act e della co-regolamentazione*, in *Papers si diritto europeo*, 2021, n.1, p. 62 e ss.

Nel quadro del mercato unico dei servizi digitali, la Commissione nel Considerato n. 68 indica appunto la strada del rafforzamento dei codici di autoregolamentazione e coregolamentazione per affrontare i rischi sistemici sulla società e sulla democrazia, quali la disinformazione o le attività di manipolazione e abuso. Si tratta di operazioni volte ad amplificare informazione e disinformazione, come l'utilizzo di bot o account falsi per la creazione di informazioni false o fuorvianti, talvolta a scopo di lucro, che sono particolarmente dannose per i destinatari vulnerabili, quali i minori.

Anche il Garante europeo per la protezione dei dati personali ha evidenziato che il rafforzamento del Code on practice on disinformation deve andare nel senso di aumentare la trasparenza, evitare sia il rischio del microtargeting degli utenti, sia la creazione di algoritmi che utilizzano i dati degli utenti per contribuire alla disinformazione e alla polarizzazione e manipolazione ideologica degli utenti<sup>28</sup>. Le piattaforme che aderiscono al Codice rafforzato si devono quindi impegnare a garantire la trasparenza individuando criteri per dare priorità o per retrocedere determinati contenuti. In definitiva, gli OTT devono dare priorità alle fonti autorevoli sugli argomenti di interesse pubblico e sociale.

In questo senso, per esempio, Facebook già prevede che quando l'utente si sta per iscrivere ad un gruppo di no-vax compaia un avviso che invita a collegarsi alla pagina dell'OMS al fine di comprendere le ragioni legate all'esigenza di immunizzarsi<sup>29</sup>. Inoltre le piattaforme si devono impegnare ad etichettare i contenuti identificati come falsi o fuorvianti a seguito del controllo dei fatti. La Commissione sottolinea la necessità che le piattaforme intensifichino il monitoraggio valorizzando il ruolo dei fact-checking. L'indipendenza e un'adeguata remunerazione delle società ed organizzazioni di fact-checking può essere implementata mediante accordi multilaterali con le maggiori piattaforme.

Lo strumento consensuale introdotto dal Codice può dunque contribuire a generare politiche ed azioni per contrastare la disinformazione e creare algoritmi e sistemi di business che attenuino lo scarso pluralismo dell'informazione e la tendenza alla polarizzazione del dibattito pubblico on line.

Certo, in prospettiva, l'uso dell'intelligenza artificiale potrebbe migliorare il fact-checking. In tal senso la stessa l'*European Centre for Disease Prevention and Control* (di seguito ECDC) evidenzia che mediante tecniche automatizzate di ricerca per parole chiave e algoritmi<sup>30</sup>, ma anche con

---

<sup>28</sup> European Data Protection Board Supervisor, Opinion on online manipulation and personal data, n. 3/2018, 19 marzo 2018.

<sup>29</sup> E. CECCHERINI, S. RODRIQUEZ, *Fake news e vaccini*, cit., p. 177-178.

<sup>30</sup> ECDC, *Countering online vaccination misinformation in EU/EEA*, cit. p. 25 e ss. p. 5.

sistemi più complessi, come il machine learning, le istituzioni potrebbero monitorare e individuare quegli elementi della discussione pubblica che possono incidere sulla volontà di vaccinarsi.

Sull'attività di monitoraggio è di grande interesse anche l'azione svolta in Italia dall'AGCOM che con l' *Osservatorio sulla disinformazione* ha dedicato uno speciale approfondimento all'analisi dell'informazione e disinformazione sui media durante l'emergenza sanitaria, individuando quali siano i principali rischi e le false informazioni ma anche le minacce alla sicurezza informatica e coronavirus<sup>31</sup>. Tali strumenti utilizzati nel particolare momento emergenziale dovrebbero però diventare strutturali per realizzare un monitoraggio costante.

Complessivamente, la rete, le piattaforme OTT, l'intelligenza artificiale sono diventate una parte della struttura sociale, sono esse stesse un'infrastruttura da cui singoli individui e autorità non possono prescindere<sup>32</sup>. Per questa ragione, come ogni fenomeno sociale che veicola e ridefinisce il concetto di sfera pubblica, la rete richiede interventi di democratizzazione, che sono possibili attraverso la formazione, un uso consapevole e responsabile dei social.

Una qualche forma di regolazione, anche nella forma del soft law, o dell'auto-regolazione come indica il DSA è necessaria, ma va attuata nella fase di progettazione degli algoritmi<sup>33</sup>. La tutela dei diritti e beni costituzionali richiede un'anticipazione alla fase di progettazione degli algoritmi stessi perché l'intervento correttivo ex post arriva quando ormai è troppo tardi, quando una lesione del diritto è già stata perpetrata. Ancora, un'anticipazione è necessaria anche sotto altro profilo in quanto la lotta alla cattiva informazione on line difficilmente può essere affrontata senza sviluppare programmi di educazione civica digitale, strumentali alla formazione consapevole ed informata del consenso individuale e, in generale, dell'opinione pubblica<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Nella prima fase dell'emergenza sanitaria è stata anche istituita con decreto del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio del 4 aprile 2020 una *Unità di monitoraggio per il contrasto alla diffusione di fake news relative al Covid-19 sul web e sui social network*, composta da tre rappresentanti delle Presidenza del Consiglio, del Ministero della Salute e del Dipartimento della Protezione civile e dall'AGCOM in qualità di osservatore. Sul punto, criticamente, C. MAGNANI, *Emergenza sanitaria e libertà d'informazione: cenni sul contrasto alla disinformazione nei giorni del coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 246-247 evidenzia che la costituzione di questo apparato costituisce una duplicazione di funzioni già svolte dell'AGCOM. In senso critico, cfr. anche A. CANDIDO, *Libertà di informazione e democrazia ai tempi delle fake news*, cit., p. 119-120.

<sup>32</sup> O. POLLICINO, G. DE GREGORIO, *Constitutional Law in the Algorithmic Society*, in H.W. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Di Gregorio (a cura di), *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, p. 13.

<sup>33</sup> A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale*, cit. p. 89.

<sup>34</sup> Sul rapporto tra informazione ed educazione digitale cfr. almeno: G. MATUCCI, *Informazione online e dovere di solidarietà*, cit., in part. p. 21 e ss.; L. CONTE, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 11/2020, p. 335 e ss.; M. MARTONI, *Datificazione dei nativi digitali e società della classificazione. Prime riflessioni*

#### **4. Le prime pronunce sull'obbligo vaccinale nella lotta al Covid-19**

Il fenomeno dell'esitazione vaccinale che si è cercato finora di descrivere ha prodotto una serie di controversie approdate innanzi a diverse Corti a livello nazionale e sovranazionale.

Sebbene le pronunce in materia di obbligo vaccinale contro il Covid-19 non siano molte, i giudici nazionali e sovranazionali hanno dato una risposta univoca affermando che a fronte della dimostrata efficacia e sicurezza del trattamento profilattico, tra autodeterminazione individuale e tutela collettiva della salute, non vi è spazio per alcuna forma di esitazione vaccinale. In termini generali, infatti, in base all'art. 8, co. 1 CEDU, la compressione della libertà di autodeterminazione può essere necessaria quando il legislatore nazionale persegue l'obiettivo di tutelare la salute e i diritti altrui.

Non può dunque essere considerata lesiva dei diritti fondamentali la decisione di introdurre la vaccinazione obbligatoria se finalizzata a ridurre il rischio del contagio, ma anche a ridurre gli effetti sociali ed economici derivanti dalla diffusione della malattia. In questo senso, peraltro, il Patto internazionale sui diritti sociali economici e culturali del 1966, riconosce all'art. 12 (c) che la prevenzione, il trattamento e il controllo delle malattie epidemiche costituiscono un obbligo che gli Stati assumono a tutela del diritto alla salute. Da parte sua, l'OMS nel Global Vaccine Action Plan del 2013 ha affermato che l'immunizzazione è e deve essere riconosciuta come una componente fondamentale del diritto umano alla salute e una «individual, community and governmental responsibility». La copertura profilattica costituisce una responsabilità, sia per gli Stati che si devono impegnare a rendere accessibile la vaccinazione, sia per gli individui che all'interno della collettività si sottopongono al trattamento a beneficio proprio e della collettività.

Riguardo l'obbligo vaccinale contro il Covid-19, la Corte Edu non si è ancora pronunciata nel merito. Tuttavia il giudice europeo, in via cautelare, con la decisione del 19 agosto 2021<sup>35</sup> ha respinto il ricorso di più di seicento appartenenti al corpo dei vigili del fuoco francese che chiedevano la sospensione dell'obbligo loro imposto dalla disciplina nazionale. La Corte Edu ha affermato che l'imposizione dell'obbligo non produce danni irreversibili e ha respinto la richiesta di

---

*sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2020, p. 119 e ss.; A. PAPA, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, cit., p. 13 e ss.

<sup>35</sup> Corte Edu, Abgrall e 671 altri c. Francia, dec. 41950/21, 24 agosto 2021.

applicazione di misure *ad interim* perché ha ritenuto che non vi fosse alcun *fumus* di violazione delle norme convenzionali, ossia, degli artt. 2 e 8 della Cedu a tutela del diritto alla vita e del diritto alla vita privata e familiare.

A livello nazionale, a titolo esemplificativo, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha ribadito la legittimità costituzionale dell'obbligo vaccinale per determinate categorie di lavoratori, riconoscendo che le politiche vaccinali non violano alcun diritto fondamentale<sup>36</sup>. Il Tribunale federale del Brasile ha confermato la conformità a Costituzione dell'obbligo vaccinale, sanzionato dalla legge per mezzo di strumenti come la restrizione all'esercizio di certe attività o la frequentazione di determinati ambienti<sup>37</sup>. In Francia il Consiglio costituzionale ha ribadito la legittimità dell'obbligo vaccinale contro il Covid-19 previsto dal legislatore per determinate categorie, il personale sanitario, militari, caregiver e pompieri. Con la decisione n. 2021-824 DC del 5 agosto 2021, il Consiglio costituzionale ha affermato che tale obbligo è legittimo perché le risultanze scientifiche mostrano che il trattamento è efficace nel proteggere la collettività e sicuro per la salute individuale. L'introduzione dell'obbligo è inoltre giustificata al fine di perseguire l'obiettivo del valore costituzionale della tutela della salute collettiva. Osserva il Consiglio costituzionale francese che né il diritto al lavoro né la libertà di impresa sono lesi dal legislatore che introduce un termine adeguato per assolvere all'obbligo introdotto al fine di preservare la collettività.

Anche in Italia i giudici di prime cure e il Consiglio di Stato hanno confermato la ragionevolezza e la legittimità dell'obbligo del vaccino contro il Covid-19 per il personale socio-sanitario. L'obbligo del vaccino, di dimostrata sicurezza ed efficacia sotto il profilo medico-scientifico, è legittimo perché è imposto per rispondere al duplice interesse di rilievo pubblicistico di mitigare l'impatto sul servizio sanitario nazionale in termini di ricoveri e occupazione delle terapie intensive e frenare la diffusione della malattia da Covid-19, essendo il personale sanitario naturalmente esposto in misura maggiore rispetto alla media<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Corte Suprema, Stati Uniti, *Dr. et Al. v. Kathy Hochul, Governor of New York*, 595 U.S., 13 dicembre 2021.

<sup>37</sup> Tribunale Supremo, Brasile, ADI 6.586 e 6.587, 17 dicembre 2020. In particolare sulla lotta al Covid-19 in Brasile, A. CANEPA, *Prove tecniche di sopravvivenza dell'ordinamento costituzionale. Il Supremo Tribunale Federale brasiliano e le multiformenti problematiche della pandemia*, in *Corti Supreme e Salute*, 2021, 3.

<sup>38</sup> A titolo esemplificativo: Trib. Roma, sez. lav., 28 luglio 2021 n. 18441; Trib. Verona, sez. lav., 24 maggio 2021 n. 446; Trib. Verona, sez. lav., 16 giugno 2021, n. 626; Tar Friuli Venezia Giulia, I sez., 10 settembre 2021, n. 261; Consiglio di Stato, sez. III, sent. 20 ottobre 2021, n. 7045. Su tali pronunce sia consentito un rinvio a V. DE SANTIS, *L'obbligo vaccinale nella società della sfiducia. Considerazioni intorno alla sent. del Consiglio di Stato, III sez. 20 ottobre 2021, n. 7045*, in *Osservatorio Aic*, n. 6/2021, p. 286 e ss.

## 5. Società dei singoli, società della sfiducia e rifiuto della vaccinazione

In base a quanto finora emerso, la posizione della giurisprudenza a livello nazionale e sovranazionale è convergente nel ribadire la legittimità dell'obbligo vaccinale che comprime la libertà di autodeterminazione nel perseguimento dell'obiettivo di tutelare la salute come interesse della collettività.

In tal senso, anche se non in tema di vaccinazione contro il Covid-19 ma riguardo le vaccinazioni in età pediatrica, da ultimo, la Corte Edu, nella decisione dell'8 aprile 2021, caso Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca, richiamando la propria giurisprudenza, ribadisce che la vaccinazione imposta dalla disciplina statale costituisce un'interferenza da parte dei poteri pubblici sull'integrità fisica, tutelata dall'articolo 8 della CEDU. Anche se di minore importanza, l'intervento medico obbligatorio rappresenta un'ingerenza nel rispetto della vita privata, che include l'integrità fisica e psichica della persona<sup>39</sup>. Tuttavia, a norma dell'art. 8, co. 1 CEDU la compressione della libertà di autodeterminazione può essere necessaria quando il legislatore nazionale persegue l'obiettivo di tutelare la salute e i diritti altrui, senza che motivi religiosi e di coscienza possano consentire di rifiutare il trattamento sanitario obbligatorio<sup>40</sup>.

Osserva infatti il giudice Edu che *nessun* Paese europeo ammette l'obiezione di coscienza nei confronti delle vaccinazioni obbligatorie<sup>41</sup>. Alla luce dei propri precedenti, la Corte Edu evidenzia che non tutte le opinioni ricadono nella tutela della libertà di pensiero e di coscienza di cui all'art. 9 CEDU<sup>42</sup>. La tutela convenzionale della libertà di coscienza non implica affatto il diritto di comportarsi nella sfera pubblica sempre secondo le proprie convinzioni personali e credenze<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Corte Edu Solomakhin c. Ukraine, dec. 24429/03, 15 marzo 2012, par. 33. Cfr. anche Corte Edu, Salvetti c. Italia, dec. 42197/98, 9 luglio 2002 e Matter c. Slovacchia, dec. 31534/96, 5 luglio 1999.

<sup>40</sup> Sul punto, da ultimo, Corte Edu, Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca, dec. 47621/13, 8 aprile 2021, par. 330 e ss.; Commissione europea dei diritti dell'uomo, Boffa e altri c. San Marino, dec. 26536/95, 15 gennaio 1998, la Corte ha affermato che l'art. 9 della CEDU che tutela la libertà di pensiero e di coscienza non implica il diritto di comportarsi nella sfera pubblica sempre secondo le proprie convinzioni personali, sul punto, M. L. LO GIACCO, *Vaccini obbligatori e obiezione di coscienza dei genitori. (La decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo Vavříčka ed altri c. Repubblica Ceca, 8 aprile 2021)*, in *Osservatorio Aic*, n. 3/2021; M. TOMASI, *La proporzionalità degli obblighi vaccinali nella lettura della Corte Edu*, in *Quad. cost.*, 2021, p. 445 e ss.; B. LIBERALI, *Vaccinazioni contro il Covid-19: obbligo e nuove forme di obiezione di coscienza?*, in *Diritticomparati.it*, 15 aprile 2021.

<sup>41</sup> Corte Edu, Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca, cit., par. 330 e ss.

<sup>42</sup> Sul punto la Corte Edu richiama in particolare il Caso Pretty c. the United Kingdom, dec. 2346/02, 29 aprile 2002, par. 82-83.

<sup>43</sup> In particolare su questo punto la Corte Edu riprende il precedente della Commissione europea dei diritti dell'uomo, Boffa e altri c. San Marino, cit. Sul tema, G. PUPPINCK, *Conscientious Objection and Human Rights: A*

In questo senso, vale la pena rammentare che anche storicamente le ragioni sostenute nella propaganda contraria all'immunizzazione dalla fine del XIX sec. ad oggi sono molto simili. Si tratta di motivazioni di ordine spirituale, etico, filosofico e religioso; sono espressione di teorie complottiste e pseudoscientifiche, legate alla medicina alternativa e naturalistica. Di fondo, però, a prescindere dalle motivazioni non suffragate da scientificità, emerge la contrarietà all'obbligo in sé: l'imposizione dell'obbligo viene considerata una lesione della libertà personale, della libertà di scelta ed autodeterminazione. In tal senso nella ricostruzione del fenomeno dell'esitazione vaccinale, condotta dall'ECDC, emerge appunto una costante nel tempo, ovvero, l'avversione rispetto alla limitazione delle libertà imposta da parte dello Stato<sup>44</sup>.

In questo senso nei casi affrontati dalle Corti a livello europeo interno e sovranazionale i ricorrenti contrari all'obbligo vaccinale non adducono in via principale motivazioni di ordine religioso o etico. Anche nella contestazione dell'obbligo vaccinale contro il Covid-19 prevalgono piuttosto valutazioni pseudo scientifiche rispetto alle quali il richiamo all'obiezione di coscienza assume una funzione meramente strumentale a mettere in discussione la validità della pratica vaccinale in sé<sup>45</sup>.

Come accade sempre più di frequente nella *società della sfiducia*, le ragioni addotte contro l'obbligo vaccinale - lo rileva anche la Corte costituzionale italiana in un caso del 1988 - si fondano su convincimenti di «carattere metagiuridico», che contrappongono ad una legge che impone l'obbligo vaccinale «palesamente intesa alla tutela della salute un generico e soggettivo convincimento della sua inopportunità»<sup>46</sup>. Nello stesso senso, la Corte Edu nel sopracitato caso Vavříčka evidenzia come, nelle varie fasi del giudizio, il ricorrente ha contestato l'obbligo vaccinale opponendo argomentazioni di diversa natura, prima, inerenti alla tutela della salute e, solo successivamente, di ordine filosofico e religioso<sup>47</sup>.

---

*Systematic Analysis*, in *Law and Religion*, 1, 2017, p. 1 e ss.; M. L. LO GIACCO, *Il rifiuto delle vaccinazioni obbligatorie per motivi di coscienza. Spunti di comparazione*, in *StatoeChiese.it*, n.7/2020, p. 65.

<sup>44</sup> ECDC, *Countering online vaccine misinformation in EU/EEA*, cit.

<sup>45</sup> J. KING. O.L. MOTTA FERRAZ, A. JONES, *Mandatory COVID-19 vaccination and human rights*, in *Lancet*, 15 Gennaio 2022, 220; M. L. LO GIACCO, *Il rifiuto delle vaccinazioni obbligatorie per motivi di coscienza*, cit., p. 65.

<sup>46</sup> Ordinanza n. 134 del 1988. Su questi aspetti, B. LIBERALI, *Vaccinazioni contro il Covid-19: obbligo e nuove forme di obiezione di coscienza?*, in *Diritticomparati.it*, 15 aprile 2021; M. TOMASI, *La proporzionalità degli obblighi vaccinali nella lettura della Corte Edu*, in *Quad. cost.*, 2021, p. 445 e ss.; M. VALSECCHI, *Le vaccinazioni come catalizzatore di tensioni ideologiche*, cit., p. 69-70.

<sup>47</sup> Corte Edu, Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca, cit., par. 334.



La genericità delle ragioni addotte al fine di contestare la legittimità dell'obbligo conferma che, in definitiva, chi si oppone all'obbligo vaccinale contesta la contrazione della libertà di autodeterminazione della libera scelta, considerata insopportabile. Epurata da riferimenti religiosi ed etici, di frequente utilizzati in modo strumentale, l'opposizione alla pratica vaccinale spesso trova fondamento in una rivendicazione autoreferenziale dei propri diritti. Sotto questo profilo, non si può fare a meno di considerare che l'esitazione vaccinale affonda le proprie radici in una visione assolutizzante dell'autodeterminazione, ossia, in un malinteso senso di identità, sovraccaricato da istanze autoreferenziali che spesso si traduce in pericolose pretese di personalizzazione della cura.

In epoca post-industriale, con la scomparsa dei grandi aggregati sociali, l'individualismo si è appropriato della riflessione in tema di diritti, influenzando gli studi giuridici, attratti dall'esigenza di delimitare ed ampliare il profilo soggettivo dei diritti e, in particolare, del diritto alla salute. Nella "società delle singolarità" l'aggregazione "tribale" intorno a credenze antiscientifiche, esigenze e identità è diventata preminente rispetto a qualsiasi altro fattore di compromesso politico<sup>48</sup>. Proprio la frammentazione delle identità rende quindi complessa l'azione politica di sintesi costituita dall'interesse comune come fattore aggregante<sup>49</sup>, fattore che, invece, è determinante nell'emergenza per contrastare la diffusione del contagio, ma è altrettanto necessario per pianificare un'adeguata politica di prevenzione profilattica.

La *società dei singoli*, strutturalmente fragile, diventa facilmente vittima del *sospetto*, del pregiudizio antiscientifico fondato su motivazioni di varia natura, per lo più, frutto dell'immotivata sfiducia nei confronti della scienza e dei tecnici, portatori di un sapere specialistico, considerato elitario, escludente ed antidemocratico.

Quanto emerge nella giurisprudenza è confermato dall'analisi sociologica che ha misurato la correlazione tra la sfiducia nelle istituzioni e l'aumento del tasso di esitazione vaccinale. In particolare, durante l'emergenza sanitaria anche se di carattere non pandemico da influenza AH1-

---

<sup>48</sup> A. RECKWITZ, *The Society of Singularities*, in D. Bachmann-Medick, J. Kugele, A. Nünning (a cura di), *Futures of the Study of Culture: Interdisciplinary Perspectives, Global Challenges*, Berlin, De Gruyter, 2020, p. 141 e ss.; D. MARTUCELLI, *Grammaires de l'individu*, Gallimard, Folio-Essais, Paris, 2002; F. RIGOTTI, *L'era del singolo*, Torino, Einaudi, 2021.

<sup>49</sup> P. RIDOLA, *Cittadinanza, identità, diritti*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2022, p. 10; I. MASSA PINTO, *Il diritto costituzionale di fronte all'emergenza COVID-19: la costituzione in senso funzionale e la (in)consapevolezza delle tendenze autodistruttive del sistema*, in *Lo Stato*, n. 14/2020, p. 315 e ss.

N1 del 2009-2010 è stato accertato che più aumenta la sfiducia nei confronti delle istituzioni ai vari livelli nazionale e locale e più aumenta il tasso di esitazione vaccinale<sup>50</sup>.

Parimenti, durante la lotta al Covid-19, l'analisi del profilo dei no-vax ha messo in luce come il tasso di sfiducia nel trattamento vaccinale sia nettamente maggiore tra gli appartenenti alle categorie maggiormente penalizzate dall'emergenza pandemica. Più aumenta l'insicurezza economica e il senso di sfiducia verso le istituzioni più diminuisce l'adesione alla campagna vaccinale<sup>51</sup>. Chi ha subito gravi conseguenze economiche dall'inizio della pandemia e si è trovato in una situazione di maggiore vulnerabilità economica, si è sentito abbandonato dallo Stato e tanto più tende ad essere diffidente rispetto alla pratica vaccinale.

Nell'attuale momento storico il fenomeno dell'esitazione vaccinale è espressione di un malessere profondo delle società occidentali; è espressione di sfiducia nei confronti delle autorità e delle istituzioni che siano esse politiche o tecnico-scientifiche<sup>52</sup>. Populismo *politico* e populismo *scientifico* sono accomunati da dinamiche simili, ovvero, da una radicale sfiducia nelle *élite*, negli esperti, nei tecnici, considerati portatori di un potere pervasivo ed escludente. I due fenomeni sono convergenti e sembra dunque difficile pensare di poter combattere l'esitazione vaccinale senza affrontare le diseguaglianze, l'emarginazione sociale, politica ed economica che colpisce strati della popolazione sempre più ampia nelle democrazie occidentali.

## 6. L'obbligo vaccinale ed ordinamenti democratici. L'obbligo vaccinale come *fallimento*

Di fronte al fenomeno dell'esitazione vaccinale c'è da domandarsi quale possa essere la risposta delle istituzioni. In particolare l'interrogativo è se l'introduzione dell'obbligo vaccinale possa

<sup>50</sup> G. S. MESCH, KENT P. SCHWIRIAN, *Social and political determinants of vaccine hesitancy*, cit., p. 1151 e ss.

<sup>51</sup> C. D'AMBROSIO, G. MENTA, *L'identikit dei no-vax*, 29.09.2021, <https://www.lavoce.info/archives/89893/identikit-dei-no-vax/> nello studio emerge che circa il 12% degli italiani dichiara di non volersi vaccinare. Naturalmente il dato appare variabile in considerazione di diversi fattori come l'evoluzione della pandemia, delle varianti e delle misure governative attuate nella lotta alla diffusione, come il rafforzamento del green pass.

<sup>52</sup> J. KENNEDY, *Populist politics and vaccine hesitancy in Western Europe: an analysis of national-level data*, in *The European Journal of Public Health*, 2019, 29, 3, p. 512 e ss.; K. A. ALI, L. PASTORE CELENTANO, *Addressing vaccine hesitancy in the 'Post-Truth' era*, in *Eurohealth*, 2017, 23, p. 16 e ss.; G. LASCO, *Medical populism and the COVID-19 pandemic*, in *Global Public Health*, 15, 2020, p. 1417 e ss. Sul conflitto tra scienza e società e sulla contestazione dell'autorità e dell'autonomia della scienza, in part., G. CORBELLINI, *Cultura scientifica, biotecnologie e democrazia: i conflitti tra percezione pubblica e natura della scienza*, in P. Donghi (a cura di), *Il governo della scienza*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 124 e ss.

costituire e fino a che punto una risposta adeguata. Nelle convergenti ricostruzioni delle Corti interne e sovranazionali la vaccinazione imposta dalla disciplina statale costituisce una limitazione del diritto di autodeterminazione.

Per il giudice Edu, quando il legislatore nazionale persegue l'obiettivo di tutelare la salute e i diritti altrui, la compressione del diritto all'autodeterminazione può essere necessaria in una «società democratica»<sup>53</sup>. Più in particolare in tema di vaccinazioni obbligatorie sia i giudici nazionali costituzionali, sia la Corte Edu, ribadiscono il rifiuto di una concezione impositiva della cura e considerano l'obbligo vaccinale una *extrema ratio*, derogatoria rispetto al principio di autodeterminazione individuale<sup>54</sup>.

L'obbligo di vaccinazione incide sui principi di inviolabilità e di integrità ma è legittimo se proporzionato rispetto all'obiettivo di garantire la protezione della salute della collettività. Con questi limiti l'obbligo vaccinale non viola il principio costituzionale di salvaguardia della integrità e di dignità della persona umana né tantomeno quello di libertà di coscienza<sup>55</sup>.

Negli stessi termini il network mondiale di giuristi il Lex-Atlas Covid-19 (LAC19) nel ribadire che la vaccinazione obbligatoria non contrasta con i diritti umani, ha indicato che per essere legittima la vaccinazione obbligatoria, di comprovata sicurezza ed efficacia, deve essere chiaramente prescritta dalla legge, piuttosto che da regole fissate dall'esecutivo e deve essere preferibilmente preceduta da una consultazione pubblica. Il trattamento obbligatorio deve altresì rispondere ai principi di

<sup>53</sup> Corte Edu, Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca, cit., par. 276. Nello stesso senso, Corte Edu, Solomakhin c. Ucraina, cit.; Hristozov e altri c. Bulgaria, dec. 47039/11 e 358/12. Sul punto, A. KRASSER, *Compulsory Vaccination in a Fundamental Rights Perspective: Lessons from the ECtHR*, in *International Constitutional Law Journal*, 15, n. 2, 2021, p. 207 e ss.; G. GOTTI, *La necessità in un società democratica degli obblighi vaccinali per i minori (nota a margine della sentenza della Corte EDU Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca, 8 aprile 2021)*, in *Osservatorio Aic*, n. 4/2021; A. NILSSON, *Is Compulsory Childhood Vaccination Compatible with the Right to Respect for Private Life? A Comment on Vavříčka and Others v. the Czech Republic*, in *European Journal of Health Law*, 28, 2021, p. 323 e ss.; F. CAMILLERI, *Compulsory vaccinations for children: Balancing the competing human rights at stake*, in *Public International Law*, 37, no. 3, 2019, p. 245 e ss.; G. GOTTI, *La necessità in una società democratica degli obblighi vaccinali per i minori (nota a margine della sentenza della Corte EDU Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca, 8 aprile 2021)*, in *Osservatorio Aic*, n. 4/2021; F. PASSANANTI, *Le vaccinazioni obbligatorie o raccomandate ed il diritto all'indennizzo*, in *Ambiente Diritto*, n. 2/2021, p. 12-14.

<sup>54</sup> In part. Corte cost., Italia, sent. n. 5 del 2018; Consiglio costituzionale, Francia, decisione QPC n. 458-2015 del 20 marzo 2015; Consiglio di Stato, Francia, 26 novembre 2001, Association liberté information santé, n. 222741; Corte Cass. soc., Francia., 11 luglio 2012, n. 10-27.888 30; Corte costituzionale, Rep. Ceca, 27 Gennaio 2015, n. Pl. ÚS 19/14; Corte cost. Ungheria, decisione n. 39/2007. Corte Edu, Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca, cit.; Solomakhin c. Ucraina, cit.; Hristozov e altri c. Bulgaria, dec. 47039/11 e 358/12, 13 novembre 2012. In Spagna e Germania non sono previste vaccinazioni obbligatorie ma programmi di incentivazione delle vaccinazioni per i minori e il monitoraggio della situazione epidemiologica che può giustificare l'introduzione di eventuali obblighi vaccinali.

<sup>55</sup> A titolo esemplificativo, oltre alle pronunce già citate, Consiglio di Stato, Francia, 26 novembre 2001, Association liberté information santé, n. 222741.

proporzionalità, deve avere uno scopo legittimo e, infine, il suo inadempimento deve essere sanzionato in modo efficace ma non eccessivamente oneroso<sup>56</sup>.

Nella giurisprudenza interna e sovranazionale, così come nella riflessione del LAC-19, l'obbligo è dunque una soluzione residuale, estrema perché oggettivamente lesiva dell'integrità personale. In materia vaccinale gli Stati democratici devono evitare l'imposizione dell'obbligo vaccinale ed assicurare un'alta adesione, adottando invece misure tese a combattere la disinformazione, la cattiva informazione e l'esitazione vaccinale. In tale ottica lo svolgimento delle campagne di sensibilizzazione svolte dalle competenti autorità pubbliche allo scopo di raggiungere e rendere partecipe la più ampia fascia di popolazione hanno un preciso rilievo politico e giuridico.

In particolare, per la Corte costituzionale la diffusione di informazioni e la raccomandazione di aderire alla vaccinazione crea negli individui un *naturale affidamento* nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie, inducendo il singolo ad un comportamento, l'adesione al trattamento profilattico, rivolto alla protezione della salute dell'intera collettività<sup>57</sup>. Per questa ragione per il riconoscimento del diritto al risarcimento dell'eventuale danno derivante dalla vaccinazione, è del tutto irrilevante che la vaccinazione sia stata solo raccomandata o sia obbligatoria per legge. Infatti, in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore della pratica di vaccinazioni, la scelta adesiva dei singoli di vaccinarsi, a prescindere dalle specifiche motivazioni, è di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo<sup>58</sup>.

La campagna di informazione e raccomandazione vaccinale, unico strumento capace di contrastare la mancanza di informazioni e la cattiva informazione, assume uno specifico rilievo giuridico e politico come strumento promozionale coerente con l'esigenza di evitare, per quanto possibile, l'imposizione dell'obbligo vaccinale. Del resto l'incidenza dell'esitazione vaccinale sul contrasto alla diffusione del virus e delle varianti evidenzia il rilievo giuridico e politico dell'informazione.

---

<sup>56</sup> Lac-19, *Legal, Constitutional, and Ethical Principles for Mandatory Vaccination Requirements for Covid-19*, <https://lexatlas-c19.org/vaccination-principles/>.

<sup>57</sup> Corte cost. sentt.: n. 107 del 2012, punto 4 del *Considerato in diritto* e n. 5 del 2018, punto 8.2.4. del *Considerato in diritto*. Sul punto in part., C. PINELLI, *Gli obblighi di vaccinazione fra pretese violazioni di competenze regionali e processi di formazione dell'opinione pubblica*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 100 e ss.

<sup>58</sup> In tal senso, in part., Corte cost. sent. n. 107 del 2012, punto n. 4 del *Considerato in diritto*. Per una completa ricostruzione del tema, si veda F. PASSANANTI, *Le vaccinazioni obbligatorie o raccomandate ed il diritto all'indennizzo*, cit.; P. VERONESI, *L'eccezione alla regola: il caso dei trattamenti sanitari obbligatori*, in *Osservatorio Aic*, n. 6/2021 p. 12 e ss.

L'informazione, la raccomandazione, unite a procedure flessibili di adeguamento alle mutate esigenze sanitarie sono un'alternativa alla coercizione e, secondo la Corte Edu, rappresentano una soluzione più rispettosa del principio dell'autodeterminazione e del diritto all'integrità fisica e morale<sup>59</sup>. Nella lotta al Covid-19, l'Assemblea del Consiglio d'Europa nella risoluzione dell'11 gennaio 2021, n. 2361 esorta a sviluppare strategie per creare affidamento nella profilassi vaccinale attraverso una *comunicazione trasparente*. Tuttavia, almeno in Italia, a parte alcune iniziative realizzate nella fase iniziale, quando la campagna era appena iniziata, non sembra che l'informazione istituzionale sia stata particolarmente pervasiva<sup>60</sup>.

Alla luce delle indicazioni costituzionali a livello nazionale e sovranazionale gli ordinamenti democratici che si fondano sul principio personalista, sulla centralità della dignità umana, devono preferire soluzioni fondate sulla non-obbligatorietà. Al contrario, la deroga al principio di autodeterminazione individuale con l'introduzione dell'obbligo vaccinale costituisce una soluzione residuale, giustificata dall'obiettivo di proteggere la comunità, adottata alla luce delle necessità scaturenti dalla condizione epidemiologica e suscettibile di diversa valutazione al variare del contesto e delle acquisizioni medico scientifiche, sempre in via di provvisoria acquisizione.

L'obbligatorietà è un'istanza residuale perché - come ricorda l'Assemblea del Consiglio d'Europa nella citata risoluzione n. 2361 del 2021 - l'obbligo vaccinale costituisce un tratto tipico degli ordinamenti non democratici ed oppressivi. Negli ordinamenti democratici non è evidentemente possibile ricorrere alla coazione: il mancato assolvimento dell'obbligo può comportare il divieto di svolgere determinate attività per le quali la vaccinazione costituisce una condizione o può precludere l'accesso a determinati luoghi e servizi, ma la sanzione per la mancata vaccinazione si concretizza nell'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

L'imposizione dell'obbligo non sempre consente il raggiungimento dello scopo perseguito dal legislatore. Infatti la previsione della sanzione non è detto che costituisca un deterrente e la sua effettiva comminazione non è certo strumentale ai fini della tutela della salute individuale e collettiva perché non è idonea a raggiungere l'obiettivo ultimo, ovvero, garantire una copertura

---

<sup>59</sup> Corte Edu, Vavříčka e altri c. Repubblica Ceca, cit., par. 239.

<sup>60</sup> La consapevolezza della centralità della comunicazione per la riuscita della campagna vaccinale emergeva molto chiaramente nel Piano strategico italiano per la Vaccinazione anti-SARS-CoV-2/COVID-19 del 12 dicembre 2020 in cui si prospettava di sviluppare e diffondere una informazione adeguata alle diverse fasce di età, di aggiornare costantemente i media tradizionali e web 2.0 al fine di prevenire un'informazione/comunicazione non puntuale e, soprattutto, sviluppare contenuti e strategie operative *online* e *offline* per rilevare e rispondere alla disinformazione in tempo reale.

vaccinale generalizzata. Anche l'Assemblea del Consiglio d'Europa nella citata risoluzione n. 2361 del 2021 afferma che rendere obbligatorie le vaccinazioni contro il Covid-19 non è raccomandabile proprio per la semplice constatazione che l'imposizione obbligatoria può rivelarsi controproducente.

In definitiva, l'imposizione dell'obbligo vaccinale costituisce un *fallimento* sotto il profilo politico-sociale perché prova in modo tangibile l'incapacità delle istituzioni di infondere fiducia e contrastare l'esitazione vaccinale attraverso l'informazione e l'educazione digitale. Ancora, sotto il profilo costituzionale l'imposizione dell'obbligo vaccinale di per sé costituisce un *fallimento* per l'ordinamento di democrazia pluralista, fondato sui principi di solidarietà, tolleranza ed integrazione del conflitto economico e sociale nella dinamica di governo.