



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **L'Unione europea e la controffensiva baltica nella garanzia dello Stato di diritto. Le Repubbliche di Lettonia e Lituania nel quadro del Report 2020 sulla *Rule of Law*\***

*Giacomo Giorgini Pignatiello\*\**

### *Abstract*

Notwithstanding the global expansion of phenomena of regression and erosion affecting liberal democracies, after having been subjected to the occupation of totalitarian regimes in the 20th century, the newly independent Republics of Latvia and Lithuania are now pursuing policies aimed at improving the rule of law. The present contribution seeks to analyse from a comparative perspective the advancement of recent reforms undertaken by the two Baltic Republics.

*Keywords:* Latvia – Lithuania – Rule of Law – European Union – Reforms.

**SOMMARIO:** 1. Uno sguardo d'insieme sul Mar Baltico. 2. Il grande balzo baltico verso lo Stato di diritto: la Repubblica di Lettonia. 2.1 Indipendenza, tecnologia e specializzazione: il nuovo “volto” della giustizia in Lettonia. 2.2 Le riforme per un'amministrazione più integra e trasparente. 2.3 Il settore dei media e il rischio di una ingerenza russa occulta 2.4 Pandemia da SARS-CoV-2: uno “stress test” sullo Stato di diritto in Lettonia 3. La Repubblica di Lituania: nuovo alfiere dello Stato di diritto nell'Unione. 3.1 Verso una progressiva emancipazione del potere giudiziario. 3.2 Un quadro giuridico anticorruzione sempre più al passo con gli standard internazionali. 3.3 La fragilità del settore dei media in Lituania: un “asset” sotto scacco. 3.4 Lo Stato di diritto in Lituania sotto sforzo pandemico. 4. Riflessioni e auspici sullo Stato di diritto nell'Unione europea del domani.

---

\* Il presente contributo è una rielaborazione dell'intervento tenuto nell'ambito del ciclo di *webinar* su «La *Rule of Law* in Europa», organizzato dall'unità di Pisa (Responsabile Prof. Rolando Tarchi) inclusa nel Progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN 2017) su «*Framing and Diagnosing the Constitutional Degradation: a Comparative Perspective*» (*Principal Investigator* Prof.ssa Tania Groppi – Università di Siena).

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Siena. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Arianna Angeli.

## 1. *Uno sguardo d'insieme sul Mar Baltico*

Occupazione, oppressione, negazione dei diritti umani, sono queste alcune parole che ben descrivono l'esperienza comune vissuta da Lettonia e Lituania nel corso del Novecento. Compresse tra Occidente e Oriente, le due Repubbliche baltiche sono state vittime di ripetute invasioni militari da parte di potenze straniere, che, animate da ideologie totalitarie, hanno massacrato le popolazioni locali, annientandone l'identità nazionale e culturale<sup>1</sup>. Concluse le due guerre mondiali e caduto il muro di Berlino, le stesse sono riuscite ad ottenere l'indipendenza, emancipandosi dalla subordinazione sovietica. Atto simbolico della transizione verso lo stato liberal-democratico di diritto fu la Catena Baltica, un evento di protesta pacifica in cui circa due milioni di persone, tenendosi per mano, formarono una catena umana che attraversava le capitali di Estonia, Lettonia e Lituania<sup>2</sup>. Sposati i principi del costituzionalismo contemporaneo ed entrate a far parte dell'Unione europea, le Repubbliche baltiche costituiscono ancora oggi territori oggetto di rilevanti interessi geopolitici. Conseguenza di ciò è la costante presenza in tali giovanissimi ordinamenti di influenze politiche ed economiche straniere, tra loro antagoniste, che agitano le tensioni che attraversano le società delle due democrazie costituzionali. A tal proposito basti pensare che nella sola Lettonia più di un quarto della popolazione è russa<sup>3</sup> e nella capitale, Riga, la presenza sovietica arriva a rappresentare più di un terzo degli abitanti<sup>4</sup>. Da ultimo l'occupazione della Crimea da parte della Russia ha scatenato non poche paure nelle comunità lettone e lituana circa la propria sicurezza e integrità territoriale<sup>5</sup>.

Rispetto alle ondate di democratizzazione del XX secolo<sup>6</sup>, tuttavia, il XXI secolo si sta contraddistinguendo per fenomeni di regressione e di erosione del costituzionalismo su scala globale<sup>7</sup>. In tale contesto si colloca il meccanismo dell'Unione europea per lo Stato di diritto<sup>8</sup>, «uno strumento preventivo volto a

---

<sup>1</sup> Cfr. T. Kerikmäe *et al.* (Eds.), *The Law of the Baltic States*, Springer International, 2017, 155-160, 364-366.

<sup>2</sup> D.S. Eglitis, L. Ardava, *The Politics of Memory: Remembering the Baltic Way 20 Years after 1989*, in *Europe-Asia Studies*, No. 6, 2012, 1033-1059.

<sup>3</sup> Cfr. World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, *Latvia*, 2018, [minorityrights.org/country/latvia/](http://minorityrights.org/country/latvia/).

<sup>4</sup> Statistiche aggiornate a questo indirizzo: [www.citypopulation.de/en/latvia/admin/](http://www.citypopulation.de/en/latvia/admin/).

<sup>5</sup> A. Tyushka, *Russian geopolitical narratives from "geopolitics 101" to postmodern revisionism: Implications for the Baltic-Pontic Region*, in *Global Affairs*, No. 4-5, 2018, 487-501. Molto interessante sulla società lettone, la sua storia e i conflitti che la percorrono anche il documentario *The History of Latvia*, Neo Channel, [youtube.com/watch?v=Mlp\\_udoTgiQ](https://www.youtube.com/watch?v=Mlp_udoTgiQ).

<sup>6</sup> S.P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, trad. it. G. Dognini, Il Mulino, 1998.

<sup>7</sup> Cfr. T. Ginsburg, A.Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago University Press, 2018; M. Loughlin, *The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, No. 2, 2019, 435-454; T. Daley, *Democracy Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, No. 11, 2019, 9-36.

<sup>8</sup> Tra i moltissimi articoli sul nuovo meccanismo dell'Unione europea per lo Stato di diritto, di cui non è qui possibile dare conto in maniera adeguata per ragioni di spazio, si veda ad esempio: M.

promuovere lo Stato di diritto e ad evitare l'insorgere o l'aggravarsi di eventuali problematiche»<sup>9</sup>. L'esecutivo dell'Unione tenta in questo modo di fornire una prima analisi complessiva sullo stato di "salute" dei Paesi membri, prendendo in considerazione quattro settori ritenuti significativi: ordinamento giudiziario, lotta alla corruzione, pluralismo e libertà dei media, bilanciamento dei poteri<sup>10</sup>. Nonostante alcune criticità (in futuro superabili) che indeboliscono l'accuratezza dei Report prodotti<sup>11</sup>, non può non apprezzarsi l'obiettivo perseguito dall'Unione, che tenta, con gli strumenti a propria disposizione, di preservare lo Stato di diritto in un'Europa sempre più esposta alla minaccia di derive illiberali. Spesso ingiustamente sottovalutate quanto al contributo che possono apportare e al ruolo che possono svolgere nell'Unione, le Repubbliche di Lettonia e di Lituania, che hanno visto nell'Occidente un rifugio di pace, libertà, diritti e prosperità economica, si pongono oggi in controtendenza rispetto alle degenerazioni autoritarie che stanno interessando molti paesi nel mondo. Per questo è parso importante approfondire in questa sede le principali riforme che le due Repubbliche baltiche hanno posto in essere per rafforzare lo Stato di diritto, riflettendo sul significato e sugli eventuali sviluppi dell'inversione di tendenza dalle stesse intrapresa.

## **2. Il grande balzo baltico verso lo Stato di diritto: la Repubblica di Lettonia**

### **2.1 Indipendenza, tecnologia e specializzazione: il nuovo "volto" della giustizia in Lettonia**

Il Report relativo alla Lettonia<sup>12</sup> evidenzia anzitutto un generale miglioramento della qualità e dell'efficienza del sistema giudiziario. La Repubblica baltica, infatti, si colloca al primo posto nell'Unione europea per la digitalizzazione dei processi informativi e comunicativi nel settore della giustizia. Cruciale è la constatazione del potenziamento dell'indipendenza della magistratura grazie al trasferimento di alcune rilevanti competenze, quali la selezione dei candidati giudici<sup>13</sup> e del

---

Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in *Journal of European Integration*, No. 1, 2021, 1-16.

<sup>9</sup> Così come recita il sottotitolo della pagina web italiana della Commissione europea a ciò dedicata, [ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_it](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_it).

<sup>10</sup> Per maggiori approfondimenti sulla metodologia si veda l'apposito documento elaborato dalla Commissione, [ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020\\_rule\\_of\\_law\\_report\\_methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020_rule_of_law_report_methodology_en.pdf).

<sup>11</sup> A partire dalla scelta limitata dei parametri adottati, che ad esempio non prendono in considerazione il livello di tutela effettiva dei diritti fondamentali.

<sup>12</sup> Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lettonia*, Bruxelles, 30.9.2020, SWD(2020) 313 final, [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602583149135&uri=CELEX%3A52020SC0313](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602583149135&uri=CELEX%3A52020SC0313).

<sup>13</sup> Nel corso del 2018 sono entrati in vigore gli emendamenti alla legge sul potere giudiziario lettone (Legge sulla magistratura del 15 dicembre 1992), che hanno trasferito in capo al Consiglio di Giustizia il potere di:

- Nominare i presidenti di Tribunale, funzione che in precedenza spettava al ministro della Giustizia;
- Trasferire un giudice, funzione che in precedenza spettava al Parlamento;

procuratore generale, nonché la nomina dei presidenti di tribunale, dal governo e dal potere legislativo a quello giudiziario. Tale incremento di funzioni, tuttavia, potrebbe condurre ad una paralisi del Consiglio di Giustizia, supremo organo di autogoverno della magistratura, il quale, a causa di una carenza di organico, non riesce ad esercitare correttamente le proprie competenze. Al vaglio della Corte dei Conti e del Consiglio di Giustizia, che si sono riservati di valutarne l'effettiva efficienza, è inoltre la legislazione con la quale il Parlamento lettone ha istituito il Tribunale speciale in materia economica con sede a Riga, per perseguire con maggiore efficienza ed efficacia i reati economici e finanziari (es. riciclaggio di denaro e corruzione, commessi da funzionari pubblici), e che si occupa delle cause commerciali, generalmente complesse e di lunga durata<sup>14</sup>. La responsabilità dei magistrati viene resa maggiormente effettiva grazie all'abolizione dell'immunità per i giudici in caso di commissione di illeciti amministrativi<sup>15</sup>.

## 2.2 Le riforme per un'amministrazione più integra e trasparente

Negli anni 2019-2020 la Repubblica di Lettonia ha riformato il proprio Codice penale, adeguando le definizioni nazionali di importanti reati, quali l'abuso d'ufficio, la corruzione e il traffico di influenze illecite, agli standard internazionali,

- 
- Approvare la formazione giudiziaria, funzione che in precedenza spettava all'Amministrazione dei Tribunali, un organo del Ministero della Giustizia;
  - Stabilire la procedura per la selezione dei giudici candidati, funzione che in precedenza spettava Consiglio dei ministri.

In tal modo la Repubblica di Lettonia ha inteso adeguarsi tanto alle raccomandazioni provenienti dal Consiglio d'Europa (Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 47), quanto a quelle contenute nella Quinta valutazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa, *Compliance Report Latvia*, Strasbourg, 29.11.2020, GrecoRC5(2020)3. La riforma lettone risulta ora in linea anche con le recenti pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea intervenute proprio in relazione ai requisiti di indipendenza e imparzialità dei giudici derivanti dalle relative procedure di nomina. Cfr. CGUE, *A. K. contro Krajowa Rada Sądownictwa e CP e DO contro Sąd Najwyższy*, Cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, 19.11.2019, punti 124-125 e 133-134; CGUE, *VQ contro Land Hessen*, 9.7.2020, punti 54-60.

<sup>14</sup> Cfr. *Latvian Saeima gives green light for creation of Economic Affairs Court*, Baltic News Network, 17.6.2020, [bnn-news.com/latvian-saeima-gives-green-light-for-creation-of-economic-affairs-court-214579](http://bnn-news.com/latvian-saeima-gives-green-light-for-creation-of-economic-affairs-court-214579).

<sup>15</sup> Nel giugno 2020, gli emendamenti alla legge sulla responsabilità disciplinare dei giudici (legge del 27 ottobre 1994), alla legge sul potere giudiziario e alla legge sull'ufficio della procura (legge del 19 maggio 1994) hanno eliminato l'immunità di giudici e pubblici ministeri in caso di illeciti amministrativi, conformemente alle raccomandazioni contenute nella Quarta valutazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa, *Addendum to the Second Compliance Report Latvia*, Strasbourg, 29.10.2020, GrecoRC4(2020)15. Con detta riforma è stato previsto che qualora un magistrato ponga in essere una condotta che integra la fattispecie di illecito amministrativo, poiché contraria alle norme del Codice di etica giudiziaria o perché comunque irrispettosa dello *status* di magistrato, lo stesso è passibile di responsabilità disciplinare, accertata tramite apposito procedimento dinanzi al Consiglio disciplinare della magistratura.

rendendo più robusto il proprio impianto normativo “anticorruzione”<sup>16</sup>. Tale modifica contribuisce ad includere la Repubblica di Lettonia nel circuito della cooperazione internazionale per la lotta alla corruzione, grazie alla previsione di una disciplina penale maggiormente uniforme, che favorisce il rispetto del principio di legalità della responsabilità penale anche nella dimensione transnazionale. Nel 2019 è entrata in vigore la legge istitutiva di meccanismi per la denuncia degli illeciti nelle istituzioni pubbliche c.d. *whistleblowing* e negli enti privati con più di cinquanta dipendenti, recentemente aggiornata nel 2020<sup>17</sup>. Tali meccanismi, che sono pensati come interni agli enti e alle imprese, prevedono l’intervento di un’autorità indipendente o l’intermediazione del punto di contatto degli informatori, al fine di proteggere l’identità di questi ultimi e salvaguardarli da possibili conseguenze negative. Se, tuttavia, da una parte, l’istituzione a partire dal 2003 di una specifica *task force* anticorruzione, l’Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione (*Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs – KNAB*<sup>18</sup>), ha comportato un generale miglioramento delle capacità di indagine delle autorità lettoni, dall’altra, il momento processuale presenta ancora diverse debolezze, tanto in termini probatori quanto di durata del processo, che fungono d’ostacolo ad una effettiva punibilità e deterrenza rispetto alle predette ipotesi delittuose. La Lettonia sta altresì lavorando all’elaborazione di una legislazione volta a garantire la trasparenza delle attività di lobbying, nonché a rafforzare la disciplina sul conflitto di interessi<sup>19</sup>, specialmente dopo che sono venuti alla luce casi di funzionari pubblici retribuiti da organizzazioni impegnate in attività di sensibilizzazione e lobbying<sup>20</sup>. A tal proposito nel 2019 il KNAB ha adottato 151 decisioni riguardanti il mancato rispetto della legge sulla prevenzione del conflitto di interessi in azioni di funzionari pubblici<sup>21</sup>.

### **2.3 Il settore dei media e il rischio di una ingerenza russa occulta**

Per quanto riguarda il pluralismo dei media, la Costituzione della Repubblica di Lettonia sancisce la libertà di parola e di informazione e vieta la censura<sup>22</sup>. La legge sulla stampa e gli altri mass media vieta la creazione di monopoli nel settore della stampa e degli altri media<sup>23</sup>. Il Consiglio Nazionale dei Media Elettronici, autorità

---

<sup>16</sup> Legge di modifica al codice penale dell’11 giugno 2020.

<sup>17</sup> Legge sul *whistleblowing* dell’11 ottobre 2018.

<sup>18</sup> Sito web dell’Ufficio è disponibile a questo indirizzo: [knab.gov.lv/en](http://knab.gov.lv/en).

<sup>19</sup> Legge sulla prevenzione dei conflitti di interesse nelle attività dei pubblici ufficiali del 25 aprile 2002.

<sup>20</sup> Si veda ad esempio quanto riportato a questo indirizzo: [delna.lv/en/2019/01/31/the-new-parliament-should-finally-give-latvia-a-lobbying-regulation/](http://delna.lv/en/2019/01/31/the-new-parliament-should-finally-give-latvia-a-lobbying-regulation/).

<sup>21</sup> Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lettonia*, cit., 9.

<sup>22</sup> L’articolo 100 della Costituzione lettone sancisce che: «Ciascuno ha il diritto alla libertà di espressione, che include il diritto di ricevere, conservare e distribuire liberamente informazioni e di esprimere le proprie opinioni. La censura è proibita».

<sup>23</sup> Legge sulla stampa e altri media del 20 dicembre 1990, Sezione 1. *Libertà di stampa*: «Lo scopo di questa legge è proteggere il diritto alla libertà di espressione sancito dalla Costituzione della

lettone per la regolamentazione dei media<sup>24</sup>, vigila sulla conformità delle attività dei fornitori di servizi mediatici alla Costituzione, alla legge sulla stampa e gli altri mass media, nonché sulle ulteriori normative di settore. Per rispondere alle osservazioni presentate nel 2020 dall'Osservatorio sul pluralismo dei media, che ha riscontrato un rischio complessivo "medio" di compromissione dell'indipendenza dei media e del Consiglio Nazionale dei Media Elettronici<sup>25</sup>, nel 2020 è stato introdotto il progetto di legge che recepisce la direttiva sui servizi di media audiovisivi, il quale mira a risolvere il problema rafforzando l'indipendenza dell'autorità, includendo una nuova disposizione che prevede che il Consiglio non richieda né riceva istruzioni da alcun altro organismo, intendendo così evitare qualunque forma di condizionamento esterno<sup>26</sup>. La legge sulla stampa e gli altri

---

Repubblica di Lettonia. La censura della stampa e degli altri mass media è proibita. La monopolizzazione della stampa e degli altri mezzi di comunicazione di massa è proibita».

<sup>24</sup> Il Consiglio Nazionale dei Mass Media Elettronici (CNMME) è un'istituzione indipendente e autonoma che rappresenta l'interesse pubblico nel campo dei mass media elettronici. Le competenze, la composizione e le funzioni del CNMME sono disciplinate dalla legge sui mass media elettronici. I membri del Consiglio sono eletti dal Parlamento e sono nominati dalla Commissione per i diritti umani e gli affari pubblici, previa consultazione con le associazioni professionali e le ONG attive nel settore dei mass media, dell'istruzione, della cultura, delle scienze e dei diritti umani. Il Consiglio supervisiona la conformità delle operazioni dei mass media elettronici con la Costituzione, la legge sui mass media elettronici e altre leggi e regolamenti del settore. Il Consiglio segue i cambiamenti e gli sviluppi internazionali nella politica audiovisiva ed è responsabile dell'elaborazione della strategia nazionale per lo sviluppo dei mass media elettronici. È membro della Piattaforma europea delle autorità di regolamentazione. Il Consiglio partecipa anche a conferenze, seminari e discussioni organizzate da organizzazioni europee, come la Commissione europea, il Consiglio d'Europa e altre autorità di regolamentazione. Il CNMME lavora a stretto contatto con le autorità di regolamentazione lituane ed estoni. Il bilancio dello stato fornisce i finanziamenti necessari per tutte le attività del CNMME. In [neplpadome.lv/en/](http://neplpadome.lv/en/).

<sup>25</sup> Cfr. A. Rozukalne, *Country report: Latvia*, in E. Brogi et al. (Eds.), *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*, European University Institute, 2020, 14: «Nella valutazione degli indicatori che caratterizzano il livello di indipendenza politica, è stato osservato un deterioramento della situazione rispetto agli anni precedenti. La maggiore preoccupazione riguarda l'indipendenza editoriale (71%). La protezione dell'indipendenza editoriale è formalmente riconosciuta nella legge sulla stampa e sugli altri mass media. In realtà, tuttavia, non esiste un meccanismo sviluppato per la protezione dell'indipendenza. I redattori devono sempre più allinearsi con gli interessi dei loro proprietari. Molti redattori di media commerciali in Lettonia stanno diventando sempre più fornitori rispetto agli interessi degli inserzionisti, impegnandosi in pratiche collaborative per garantire la sostenibilità delle aziende mediatiche. In pratica, questo significa che i giornalisti producono contemporaneamente contenuti professionali e articoli promozionali, notizie, interviste volte a soddisfare le esigenze dei loro inserzionisti. Anche se i direttori dei media credono che l'influenza politica sia insignificante e invisibile, i proprietari di media influenti sono ancora strettamente associati ai politici in Lettonia. I tentativi di ottenere il controllo politico sui media non sono diminuiti dal precedente studio del 2018. Pertanto, l'indicatore sull'indipendenza politica dei media mostra un rischio medio ma vicino all'alto (60%)», [cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67808/latvia\\_results\\_mpm\\_2020\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67808/latvia_results_mpm_2020_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>26</sup> Progetto di legge nr. 90/TA-350 (2020) di recepimento della direttiva sui servizi di media audiovisivi (Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, OJ L 95, 15.4.2010, 1-4).

mass media include anche una disposizione che obbliga i fondatori e i proprietari di mezzi di comunicazione di massa che siano società di capitali a informare l’Autorità del registro delle imprese dei propri beneficiari effettivi al momento della presentazione di una domanda di registrazione. Le informazioni sulla proprietà sono a disposizione del pubblico attraverso il sito web del registro delle imprese. A tal proposito l’Osservatorio sul pluralismo dei media sempre nel 2020 ha riscontrato una forte concentrazione della proprietà dei media in capo a poche imprese nel mercato lettone<sup>27</sup>. Da qui l’importanza di garantire piena trasparenza nella proprietà dei media. Il settore dei media costituisce infatti un ambito strategico capace di giocare un ruolo chiave nelle società democratiche. Non è infatti un caso che il Consiglio Nazionale dei Media Elettronici nel luglio 2020 e successivamente nel febbraio 2021 abbia vietato a diverse emittenti televisive, tutte di matrice russa, di operare in Lettonia<sup>28</sup>.

Quanto all’attività giornalistica, come sopra ricordato, il diritto all’informazione è riconosciuto dalla Costituzione lettone e la legge sulla stampa e gli altri mass

---

24),

titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/664611FB1287C91BC2258557002A2EDE?OpenDocument.

<sup>27</sup> A. Rozukalne, *Country report: Latvia*, cit., 13: «Il livello di concentrazione del mercato dei media in Lettonia è alto in tutti i segmenti. La legge non stabilisce limiti in base al numero di licenze, allo *share* di pubblico, alla circolazione, ecc. per la stampa e il mercato dei media digitali. Le regole generali sulla concorrenza considerano una posizione come dominante sul mercato a partire dal 40% (della quota di mercato), ma non ci sono criteri e soglie specifiche per le nuove società di media, né esiste una legge con soglie in relazione ai fenomeni di concentrazione trasversale dei media. La protezione generale della concorrenza difficilmente si adatta al mercato nazionale dei media dove, a causa del pubblico ridotto, solo pochi attori possono avere successo in ogni segmento».

<sup>28</sup> Si legge sul sito ufficiale del CNMME, tra le notizie del 7.7.2020: «Dmitry Kiselyov, che è sulla lista delle sanzioni del Consiglio dell’Unione europea, ha il pieno controllo sui programmi televisivi di RT (precedentemente noto come Russia Today) secondo il decreto firmato da Vladimir Putin, presidente della Federazione Russa [...]. Il CNMME ritiene che il pubblico (lettone) abbia il diritto di conoscere i fatti. ‘Il CNMME in qualità di autorità regolatrice dei media elettronici lettoni informerà i regolatori dei media dell’Unione europea su tali fatti, che rivelano la connessione tra Kiselyov, soggetto alla lista delle sanzioni UE, e il programma RT. Inoltre, il CNMME si aspetta che una decisione simile sia presa anche dagli altri Stati membri dell’Unione europea’ ha detto il presidente della CNMME, Ivars Āboliņš. Ci sono diversi programmi inclusi nella lista dei programmi audio e audiovisivi ritrasmessi in Lettonia i cui beni, risorse finanziarie e risorse economiche sono controllati di fatto da una persona – Dmitry Kiselyov – tramite l’unico azionista del proprietario dei programmi. Secondo quanto riferito dall’agenzia di sicurezza, i programmi televisivi ‘RT (Russia Today)’, ‘RT (Russia Today) HD’, ‘RT (Russia Today) Arabic’, ‘RT (Russia Today) Spanish’, ‘RT Documentary (HD)’, ‘RT Documentary’, e ‘RT TV (Russia Today TV)’ che vengono distribuiti sul territorio lettone sono di proprietà e sotto il controllo di Dmitry Kiselyov, che è soggetto a sanzioni. *Di conseguenza, il CNMME ha deciso di limitare la distribuzione di sette programmi in Lettonia, che secondo le autorità di sicurezza lettoni sono i canali più influenti della propaganda russa in Europa occidentale* (corsivo mio). La decisione è entrata in vigore il 6 luglio», [neplpadome.lv/en/home/news/news1/neplp-kiselyov,-who-is-on-the-eu-sanction-list,-ensures-full-control-over-rt.html](http://neplpadome.lv/en/home/news/news1/neplp-kiselyov,-who-is-on-the-eu-sanction-list,-ensures-full-control-over-rt.html). Successivamente nel febbraio 2021 il CNMME ha sospeso ulteriori 16 emittenti, tutte di matrice russa, così come riportato sempre sullo stesso sito dell’Autorità, [neplpadome.lv/en/home/news/news1/neplp-kiselyov,-who-is-on-the-eu-sanction-list,-ensures-full-control-over-rt.html](http://neplpadome.lv/en/home/news/news1/neplp-kiselyov,-who-is-on-the-eu-sanction-list,-ensures-full-control-over-rt.html). Sono pubblicati anche i rispettivi provvedimenti adottati dall’Autorità lettone.

media, nel regolare l'esercizio della professione, prevede una serie di diritti e doveri in capo ai giornalisti<sup>29</sup>. L'Osservatorio sul pluralismo dei media nell'ultima relazione ha stimato come "basso" il rischio legato ad una possibile compromissione del diritto all'informazione e delle garanzie per la professione giornalistica<sup>30</sup>. Il Report dell'Unione, tuttavia, dà conto di alcuni fattori preoccupanti che in futuro potrebbero incidere negativamente sulla libertà di espressione e di informazione giornalistica nella Repubblica di Lettonia. Oltre alla previsione della pena detentiva in caso di diffamazione a mezzo stampa, negli ultimi anni si è registrato un aumento di insulti e attacchi nei confronti dei giornalisti, sia online che da parte di alcuni esponenti politici, che, specialmente in periodo di campagna elettorale, ricorrono ad azioni giudiziarie temerarie per scoraggiare le attività di indagine e informazione svolte dalla stampa e dai media<sup>31</sup>.

#### **2.4 Pandemia da SARS-CoV-2: uno "stress test" sullo Stato di diritto in Lettonia**

Rispetto alla pandemia da SARS-CoV-2, che ha costituito in tutto il mondo un vero e proprio "stress test" per la garanzia dello Stato costituzionale liberal-democratico, rappresentando in molti casi l'occasione perfetta per limitare arbitrariamente le libertà e i diritti dei cittadini facendo leva sulla paura e sull'argomento della inevitabile prevalenza del diritto alla salute pubblica, la Repubblica di Lettonia non ha riscontrato *backslides* in senso autoritario.

Il Parlamento monocamerale lettone ha infatti continuato a lavorare a distanza per tutto il periodo emergenziale con il supporto della piattaforma *e-Saeima*, potendo in questo modo esercitare la propria funzione di controllo sull'operato del governo nonostante le restrizioni<sup>32</sup>. Allo stesso modo l'ordinamento giudiziario, già altamente informatizzato, così come la stessa Corte costituzionale hanno potuto continuare a svolgere le proprie funzioni di controllo e bilanciamento rispetto agli altri poteri dello Stato, senza particolari difficoltà. Nonostante le ormai note limitazioni alle libertà fondamentali che la pandemia ha imposto anche in

---

<sup>29</sup> Legge sulla stampa e altri media del 20 dicembre 1990.

<sup>30</sup> A. Rozukalne, *Country report: Latvia*, cit., 11-12.

<sup>31</sup> Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lettonia*, cit., 11.

<sup>32</sup> A. Rodina, I. Lībina-Egnere, *The Latvian Parliament and the Covid-19 pandemic*, Robert Schuman Foundation, 13.11.2020: «Durante la situazione di emergenza, il *Saeima* si è riunito 43 volte e ha adottato circa 100 leggi. Si può dunque affermare che il lavoro del *Saeima* in relazione alla propria funzione di controllo (sull'attività del governo) è stato significativo durante tutto il periodo della situazione di emergenza e sta continuando», robertschuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS\_Parliament\_Latvia.pdf. L'adozione della piattaforma elettronica online è stata resa possibile in particolare grazie ad un'interpretazione evolutiva dell'articolo 51 della Costituzione lettone, il quale stabilisce che: «Il *Saeima* si riunisce a Riga, e solo in circostanze straordinarie può riunirsi altrove». Dunque, è prevalsa infine l'opinione per cui la norma costituzionale mira a garantire la continuità della capacità decisionale del *Saeima* in quanto è prevista espressamente la possibilità in circostanze straordinarie di riunirsi in altro luogo, quindi anche online. Sulla forma di governo lettone Cfr. Badovskis *et al.*, *Public law*, in T. Kerikmäe *et al.* (Eds.), *The Law of the Baltic States*, cit., 191-203.



democrazie consolidate di lungo corso, l'assemblea legislativa lettone, dunque, è stata in grado di assicurare lo svolgimento e l'integrità del dibattito parlamentare e di mantenere nell'assetto dei poteri pubblici la centralità decisionale, come solo pochi altri Stati, anche in Europa, sono riusciti a fare<sup>33</sup>.

### **3. La Repubblica di Lituania: nuovo alfiere dello Stato di diritto nell'Unione**

#### **3.1. Verso una progressiva emancipazione del potere giudiziario**

Il Report della Commissione relativo alla Lituania mette anzitutto in evidenza le molteplici riforme adottate sia in relazione alle procedure di nomina dei giudici, quanto alla struttura della Corte suprema e alla mappa giudiziaria, che sembrano aver avuto un impatto positivo sull'efficienza e sulla qualità del sistema giudiziario<sup>34</sup>. Proprio nel 2020 sono entrate in vigore le nuove disposizioni sulle nomine dei componenti della magistratura<sup>35</sup>. Le modifiche alla Legge sui tribunali<sup>36</sup> hanno in particolare rafforzato il ruolo del Consiglio giudiziario, organo di autogoverno della magistratura, all'interno della Commissione per la selezione dei candidati agli uffici giudiziari, aumentandone i componenti. La Commissione risulta così composta da tre membri togati selezionati dal Consiglio giudiziario e da quattro membri "laici" scelti dal presidente della Repubblica. Prima invece le nomine per la composizione della Commissione erano concentrate, tanto per i membri togati quanto per quelli "laici", nelle mani del presidente della Repubblica<sup>37</sup>. Anche la funzione di approvazione dei criteri di selezione per i nuovi magistrati è stata trasferita in capo al Consiglio giudiziario.

Sempre nel 2020, la Corte costituzionale ha chiarito che le immunità costituzionalmente previste per i magistrati, che richiedono una previa autorizzazione da parte del Parlamento, si riferiscono solo alle misure restrittive della libertà individuale, non rientrando dunque tra queste le perquisizioni<sup>38</sup>. Tale pronuncia, in particolare, è intervenuta a sconfessare il *dictum* emanato l'anno precedente dalla Corte Suprema lituana, stigmatizzato dallo stesso Procuratore

---

<sup>33</sup> I. Ziemele, *Liberal Values, Covid-19 and the Judiciary*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, No. 2, 2020, 159-164; B. Monciunskaitė, *The COVID-19 Crisis in Latvia. A Way Out of Successive States of Emergency?*, in *VerfBlog*, 28.4.2021.

<sup>34</sup> Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Lituania*, Bruxelles, 30.9.2020, SWD(2020) 314 final, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0314.

<sup>35</sup> Si veda in particolare l'art. 9 (che modifica l'art. 54 della Legge sui tribunali), Legge n. XIII-2372, 16.7.2019.

<sup>36</sup> Legge sui tribunali n. I-480 del 31 maggio 1994.

<sup>37</sup> Sull'evoluzione dell'ordinamento giudiziario lituano, in chiave critica soprattutto sulla trasparenza delle nomine e sul rapporto tra politica e magistratura, Cfr. J. Prapiestis, D. Prapiestis, *Development of the Justice System in Lithuania: Revolution, Evolution or Involution?*, in G. Švedas, D. Murauskas (Eds.), *Legal Developments During 30 Years of Lithuanian Independence*, Springer Nature, 2021, 74-99.

<sup>38</sup> Corte costituzionale della Repubblica di Lituania, decisione n. KT41-N4/2020, 9.3.2020, lrkt.lt/data/public/uploads/2020/06/2020-03-09\_kt41-n4\_ruling.pdf.

generale, con il quale quest'ultima aveva statuito che nelle indagini penali quando si procede a perquisizione nei confronti di un magistrato la stessa deve sempre essere autorizzata dal Parlamento (il *Seimas*) o dal Presidente della Repubblica<sup>39</sup>.

Alla Corte costituzionale è stata sottoposta altresì la questione relativa alla mancata conferma con voto parlamentare della nomina da parte del Presidente della Repubblica del nuovo Presidente del supremo organo della giustizia lituana. La Corte ha infine stabilito l'incostituzionalità di tale operazione, ripristinando il magistrato nella carica di Presidente della Sezione Civile della Corte suprema<sup>40</sup>.

In generale il sistema giudiziario presenta buoni risultati in termini di efficienza, con tempi brevi dei procedimenti e un numero ridotto di arretrati, e sono previste nuove misure per migliorarlo ulteriormente. È diffuso l'uso di strumenti digitali, in particolare per quanto riguarda la gestione elettronica delle cause. Inoltre, presso tutti i tribunali sono disponibili le statistiche sulla produttività dei rispettivi organi giurisdizionali<sup>41</sup>.

### **3.2 Un quadro giuridico anticorruzione sempre più al passo con gli standard internazionali**

Quanto alla lotta alla corruzione, la Repubblica di Lituania attraverso riforme sistematiche si è quasi completamente uniformata agli standard internazionali in materia, prevedendo da ultimo con una modifica alla legge sulla prevenzione della corruzione l'obbligo giuridico dei funzionari pubblici di segnalare eventuali casi di corruzione quando entrano in possesso di informazioni credibili su un reato o sono testimoni di potenziali reati<sup>42</sup>. Sono state inoltre previste misure per la protezione degli informatori<sup>43</sup>. Un ruolo importante in tale settore è rivestito dal servizio investigativo speciale, che associa coordinamento strategico e competenze preventive ai poteri investigativi<sup>44</sup>. Inoltre, la Commissione di Etica della Funzione

---

<sup>39</sup> Sentenza della Corte Suprema lituana del 5 novembre 2019, n. 2K-7-174-303/2019. Cfr. V. Sinkevičius, *Teisėjų imuniteto konstitucinis turinys* [Contenuto costituzionale dell'immunità giudiziaria], in L. Jakulevičienė, V. Sinkevičius (Eds.), *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai* [Legge lituana 2020: modifiche sostanziali], II, 2020, 27-33, repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/17064/Lietuvos\_teis%c4%97\_II\_dalis.pdf?sequence=1 &isAllowed=y.

<sup>40</sup> Corte costituzionale della Repubblica di Lituania, *Dėl atleidimo iš Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus pirmininko pareigų* [Per quanto riguarda il licenziamento dalla carica di Presidente della Divisione Cause Civili della Corte Suprema della Lituania], nn. 8/2020-9/2020-12/2020, 2.9.2020, lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2213/content.

<sup>41</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The 2020 EU Justice scoreboard*, COM(2020) 306, Luxembourg, 2020, figure 40, 27, 13, 6 e 7.

<sup>42</sup> Legge n. XIII-1298 del 27 giugno 2018 che modifica la legge sulla prevenzione della corruzione, n. IX-904 del 28 maggio 2002.

<sup>43</sup> Legge sulla tutela degli informatori n. XIII-804 del 28 novembre 2017.

<sup>44</sup> Il servizio investigativo speciale della Repubblica di Lituania (STT) è un corpo dello stato posto alle dipendenze del Presidente della Repubblica e del *Seimas*. L'STT venne fondato nel 1997, dopo una serie di scandali aventi ad oggetto episodi corruttivi che avevano riguardato la neonata

Pubblica (COEC) è stata incaricata di supervisionare le attività di lobbying, anche attraverso la gestione di un apposito registro pubblico<sup>45</sup>. Il legislatore lituano ha altresì approvato una legge per evitare il fenomeno delle cc.dd. “porte girevoli”, prevedendo un periodo di “pausa” per i dipendenti pubblici che intendono lasciare il proprio incarico per approdare in società private. Tali soggetti non possono essere assunti se, nel corso dell’anno precedente, hanno direttamente assunto decisioni in relazione all’attività di supervisione, di controllo, oppure hanno concesso finanziamenti pubblici o in ogni modo inciso sul patrimonio della persona giuridica, a prescindere dalla forma di quest’ultima, presso la quale intendono lavorare<sup>46</sup>. Sono stati adottati anche provvedimenti volti a prevenire l’insorgere di conflitti di interessi, imponendo a tutti coloro che esercitano funzioni pubbliche, e ai relativi coniugi, di provvedere a dichiarare i propri interessi pubblici e privati, nonché a scongiurare qualunque comportamento che possa sollevare dubbi circa la propria integrità<sup>47</sup>.

### ***3.3 La fragilità del settore dei media in Lituania: un “asset” sotto scacco***

Rispetto al tema del pluralismo dei media, la Costituzione lituana riconosce il diritto fondamentale alla libertà di espressione, il diritto all’informazione, vieta la censura e la monopolizzazione dei mezzi di informazione e comunicazione<sup>48</sup>. Diversi organismi operano nel settore dei media: la Commissione radiotelevisiva

---

Repubblica. Inizialmente venne istituito presso il Ministero dell’Interno, per poi passare a partire dagli anni 2000 nell’orbita del Parlamento e del Presidente della Repubblica.

<sup>45</sup> A partire dal 1° aprile 2021 in particolare è entrata in vigore la nuova normativa lituana in materia di lobbismo (Legge n. XIII-3170 del 26 giugno 2020, che interviene a modificare la legge sul lobbismo n. VIII-1749 del 27 giugno 2000).

<sup>46</sup> Legge n. XIII-2274 del 27 dicembre 2019, che modifica la legge sul coordinamento degli interessi pubblici e privati nell’ambito della funzione pubblica, n. VIII-371 del 2 luglio 1997.

<sup>47</sup> Legge n. VIII-371 del 2 luglio 1997 e successive modifiche.

<sup>48</sup> Costituzione della Repubblica di Lituania, art. 25, commi 1, 2, 3: «L’essere umano ha il diritto di avere le proprie convinzioni e di esprimerle liberamente. L’essere umano non deve essere ostacolato nel cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee. La libertà di esprimere convinzioni, di ricevere e di diffondere informazioni non può essere limitata se non dalla legge, se ciò è necessario per proteggere la salute, l’onore e la dignità, la vita privata e la morale di un essere umano, o per difendere l’ordine costituzionale». Art. 44: «La censura dell’informazione di massa è proibita. Lo Stato, i partiti politici, le organizzazioni politiche e pubbliche, e altre istituzioni o persone non possono monopolizzare i mass media».

lituana (LRTK)<sup>49</sup>, l'Ispettorato per l'etica dei giornalisti<sup>50</sup>, l'associazione per l'etica nell'informazione pubblica<sup>51</sup>.

Nella propria relazione del 2020 l'Osservatorio sul pluralismo dei media ha qualificato come “molto basso” il rischio di mancanza di indipendenza e di inefficacia dell'attività dell'autorità lituana di regolamentazione dei media. Invece è stato giudicato a “medio rischio” il livello di trasparenza della proprietà effettiva dei media. Nonostante la legge lituana in materia di informazione dell'opinione pubblica imponga alle società che operano nel settore della comunicazione e dell'informazione di comunicare i dati sulla effettiva proprietà delle strutture al Ministero della Cultura, le informazioni pubbliche in realtà risultano limitate e obsolete<sup>52</sup>. Tale situazione, in particolare, finisce per collidere con la Direttiva sui

---

<sup>49</sup> La Commissione Radiotelevisiva della Lituania (RTCL) è un organismo indipendente che risponde al *Seimas* (Parlamento). Regola e controlla le attività delle emittenti di programmi radiofonici e televisivi, nonché dei fornitori di servizi di media audiovisivi e di piattaforme di condivisione video. Controlla anche le attività delle ri-emittenti che operano sul territorio della Repubblica di Lituania e di ogni altra persona che fornisce agli utenti della Repubblica di Lituania il servizio di diffusione di programmi televisivi o di singoli programmi via Internet. La RTCL partecipa alla formazione della politica audiovisiva nazionale. A partire dal 1° aprile 2019, vigila anche sulla protezione del diritto d'autore su Internet. La RTCL è composta da 11 membri: due membri sono nominati dal Presidente della Repubblica, tre membri (uno dei quali dai gruppi politici di opposizione) sono nominati dal *Seimas* su raccomandazione della Commissione per la cultura, tre membri sono nominati dall'Associazione lituana degli artisti, un membro dalla Conferenza episcopale lituana, un membro dall'Unione dei giornalisti lituani, e un membro dalla Società dei giornalisti lituani. I membri della Commissione sono nominati per un periodo di quattro anni e non possono servire per più di due mandati di seguito. La missione della RTCL è di assicurare che i consumatori abbiano accesso a contenuti di qualità, cioè a programmi radiofonici e televisivi che siano conformi ai requisiti di legge, che rispettino i principi della libertà di parola, di religione e di coscienza, che promuovano la diversità delle opinioni, lo sviluppo della democrazia e della cittadinanza, che promuovano e proteggano i valori culturali nazionali e che proteggano la società dai discorsi di odio e di incitamento alla guerra. L'obiettivo della RTCL è quello di creare condizioni operative uguali per tutti gli attori del mercato sorvegliati dalla RTCL e di proteggere i diritti e gli interessi legittimi dei consumatori di servizi di media audiovisivi.

<sup>50</sup> La missione dell'ispettore e dell'ufficio da lui diretto è di assicurare che l'informazione pubblica sia rispettosa dei diritti umani e delle libertà, di sviluppare la società civile e l'approccio critico ai processi di informazione pubblica, di aumentare la consapevolezza giuridica pubblica e la consapevolezza dei diritti umani, di favorire una relazione sostenibile tra i produttori e i divulgatori dell'informazione pubblica e il pubblico in generale e di promuovere la responsabilità dei produttori e divulgatori dell'informazione pubblica. L'obiettivo strategico dell'Ufficio è la protezione dei diritti umani nei media.

<sup>51</sup> L'Associazione per l'etica nella fornitura di informazioni al pubblico è un organismo di autoregolamentazione dei produttori di informazioni pubbliche, divulgatori, giornalisti e altri soggetti partecipanti al settore dei media. La stessa cerca di garantire il rispetto delle disposizioni del Codice etico nella fornitura di informazioni al pubblico, promuovere principi etici nella fornitura di informazioni al pubblico e sensibilizzare il pubblico per la valutazione dei processi di informazione pubblica e l'uso delle informazioni pubbliche. L'Associazione è composta da organizzazioni che riuniscono produttori, divulgatori e giornalisti di informazione pubblica, e le norme del Codice si applicano alle attività dei membri di tali organizzazioni.

<sup>52</sup> A. Balcytiene, K. Juraite, *Country report: Lithuania*, in E. Brogi *et al.* (Eds.), *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*, cit., 11,

servizi di media audiovisivi, che, al contrario, incoraggia gli stati membri ad adottare misure legislative che spingano i fornitori dei servizi a rendere accessibili le informazioni sul loro assetto proprietario, compresi i proprietari effettivi<sup>53</sup>. Sempre l'Osservatorio del pluralismo nel 2020 ha evidenziato con preoccupazione, indicandone come "alto" il livello di possibile compromissione dell'indipendenza, il tema della proprietà politica indiretta dei media attraverso il ricorso a società controllate, soprattutto a livello locale e regionale. Ciò in un contesto in cui si riscontra una elevata concentrazione della proprietà dei mezzi di informazione. In Lituania infatti poche imprese possiedono la maggior parte dei mezzi di informazione<sup>54</sup>. A tal proposito il Governo lituano ha elaborato apposite linee guida – *Strategic Directions of the Public Information Policy 2019-2022* –, che prevedono una serie di misure volte a rafforzare il pluralismo dei media in Lituania<sup>55</sup>.

### **3.4 Lo Stato di diritto in Lituania sotto sforzo pandemico**

La pandemia da SARS-CoV-2 ha indubbiamente posto sotto sforzo tutte le liberal-democrazie, da una parte determinando una assoluta preponderanza dei governi sui parlamenti, dall'altra, imponendo un difficile bilanciamento tra diritto alla salute pubblica e libertà classiche. In questo, lo Stato di diritto in Lituania, diversamente da quanto avvenuto in Lettonia, è risultato piuttosto scosso. Nel

---

[cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67809/lithuania\\_results\\_mpm\\_2020\\_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67809/lithuania_results_mpm_2020_cmpf.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>53</sup> Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), OJ L 95, 15.4.2010, 1-24.

<sup>54</sup> A. Balcytiene, K. Juraite, *Country report: Lithuania*, cit., 11-12: «La proprietà dei media in Lituania rimane altamente concentrata (il livello di rischio per la concentrazione dei media è valutato al 73%) con un piccolo numero di aziende che possiedono la maggior parte dei media in diversi settori. Un alto livello di rischio del 75% è generato anche dalla concentrazione delle piattaforme online [...] La tendenza generale alla concentrazione dei media appare davvero impegnativa e persino preoccupante per un mercato dei media piccolo e in costante diminuzione a causa del peggioramento della situazione demografica nel paese. Un altro importante indicatore dell'influenza commerciale e dei proprietari sui contenuti editoriali sta dimostrando un rischio elevato del 67% [...] Il tema della proprietà politica indiretta dei media rimane una delle questioni più delicate in Lituania. I legami politici con la proprietà dei media prevalgono soprattutto nei media locali e regionali tramite società controllate che perseguono interessi politici. La mancanza di trasparenza della proprietà dei media e dell'indipendenza editoriale, oltre a strumenti di autoregolamentazione relativamente deboli, portano a un punteggio ad alto rischio dell'indipendenza politica dei media (un aumento del rischio dal 56% al 69%)».

<sup>55</sup> Ministro della Cultura della Repubblica di Lituania, Ordine sui settori di politica strategica per la politica dell'informazione pubblica, approvazione per l'anno 2019-2022, n. IV-91, 19.2.2019. L'obiettivo principale di questo documento politico è quello di rafforzare un'informazione pubblica sostenibile, trasparente e vitale attraverso l'attuazione delle seguenti direzioni strategiche: politica di informazione pubblica sostenibile, coordinata, trasparente e indipendente; informazione pubblica di alta qualità, diversificata, accessibile e credibile; sostegno statale e politica fiscale sostenibili; una società che sviluppa costantemente le proprie capacità di alfabetizzazione e capace di resistere alle minacce dell'informazione.

febbraio 2020, infatti, il Governo lituano ha dichiarato, su proposta della Commissione sulle Situazioni Estreme, lo stato di «situazione estrema» e non lo stato di emergenza, costituzionalmente previsto<sup>56</sup>. Il Primo Ministro ha nominato il Ministro della Salute «Responsabile operativo per le situazioni estreme a livello nazionale». Successivamente il 14 marzo 2020 il Governo ha emanato la Risoluzione n. 207<sup>57</sup> con la quale ha introdotto la quarantena in tutto il paese, con la relativa limitazione di diritti fondamentali. La Risoluzione che dichiara la quarantena è una fonte del diritto secondaria, che trova il proprio presupposto legale nella Legge sulla Protezione Civile<sup>58</sup> e la Legge sulla Prevenzione e il Controllo delle Malattie Infettive<sup>59</sup>. A tal proposito occorre notare che il Governo nell’emanare la Risoluzione con la quale ha disposto la quarantena ha imposto restrizioni che non era legittimato ad adottare, giustificandole sulla base dell’urgenza della situazione da fronteggiare. Il Parlamento è dunque dovuto ricorrere a una legge “sanatoria”, che ha modificato, con efficacia retroattiva, la Legge sulle Malattie Infettive, evenienza che già di per sé solleva dubbi sulla legittimità costituzionale dell’operato del Governo. L’intervento legislativo, in particolare, ha inteso ampliare i poteri del Governo, consentendogli di stabilire condizioni speciali per la circolazione e di porre restrizioni alle attività commerciali. Dal canto suo il *Seimas* ha subito pesanti limitazioni. Lo stesso, infatti, si riunisce una volta alla settimana in sedute urgenti solo per discutere le proposte di legge governative relative al Covid-19. La marginalizzazione dell’assemblea legislativa in un momento così delicato per i diritti fondamentali ha sollevato molteplici critiche in dottrina, proprio per le libertà coinvolte e il mezzo, una fonte di rango secondario, con il quale le stesse sono state comprese. Le misure del Governo hanno infatti inciso significativamente sulla libertà di movimento, la libertà di riunione, il diritto alla vita privata e familiare, il diritto alla proprietà, il diritto all’istruzione, il diritto alla salute. Inoltre, com’è noto le restrizioni non hanno coinvolto tutti allo stesso modo, ma hanno avuto un impatto negativo maggiore proprio sui soggetti più vulnerabili: minori, donne, migranti, anziani, detenuti. Dubbi di costituzionalità sono sorti anche in relazione alla proporzionalità dei provvedimenti adottati dal Governo, soprattutto in relazione alle esorbitanti sanzioni pecuniarie (fino a 6.000 euro di multa in caso di trasgressione) e anche carcerarie che sono state introdotte appositamente per contrastare la pandemia, nonché per le modalità, asseritamente arbitrarie o in ogni caso non trasparenti, con le quali le stesse sono state attuate dagli organi di polizia<sup>60</sup>. Sul punto è intervenuto

---

<sup>56</sup> Come dichiarato nel sito ufficiale del Governo, [lrvt.lt/aktuali-informacija/informacija-del-naujojo-koronaviruso/svarbiausia-informacija/2020-02-26-paskelbta-valstybes-lygio-ekstremalioji-padetis-del-koronaviruso-gresmes](http://lrvt.lt/aktuali-informacija/informacija-del-naujojo-koronaviruso/svarbiausia-informacija/2020-02-26-paskelbta-valstybes-lygio-ekstremalioji-padetis-del-koronaviruso-gresmes).

<sup>57</sup> Risoluzione del Governo della Repubblica di Lituania, n. 207 del 14 marzo 2020, [e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/deaf8694663011eaa02cacf2a861120c](http://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/deaf8694663011eaa02cacf2a861120c).

<sup>58</sup> Legge sulla protezione civile della Repubblica di Lituania, n. VIII-971 del 15 dicembre 1998.

<sup>59</sup> Legge sulla Prevenzione e il Controllo delle Malattie Infettive, n. I-1553 del 25 settembre 1996.

<sup>60</sup> E. Dagilytė, A. Padskočimaitė, A. Vainorienė, *Lithuania’s Response to COVID-19: Quarantine Through the Prism of Human Rights and the Rule of Law*, in *VerfBlog*, 14.5.2020; Lithuanian Social Research Centre, *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications*,

anche l'*Ombudsman* lituano, istituzione statale responsabile di verificare il rispetto dei diritti fondamentali. Nel rapporto sulle misure della prima quarantena (primavera 2020), l'*Ombudsman* si è detto preoccupato in relazione all'isolamento forzato di persone di ritorno dall'estero, avvenuto per un breve periodo nel marzo 2020, per il ricovero obbligatorio fino a un mese senza la decisione di un tribunale, nonché la decisione di rinviare tutta l'assistenza sanitaria non essenziale. Quest'ultimo ha emanato una serie di raccomandazioni, comunque non vincolanti per il Governo. Non v'è dubbio, dunque, come sostenuto da autorevole dottrina<sup>61</sup>, che un più ampio coinvolgimento del *Seimas* nel procedimento di adozione dei provvedimenti restrittivi avrebbe conferito agli stessi maggiore legittimità democratica, trasparenza e comprensibilità che ne avrebbero così favorito la volontaria esecuzione da parte dei cittadini.

#### **4. Riflessioni e auspici sullo Stato di diritto nell'Unione Europea del domani**

In piena controtendenza rispetto all'ondata globale di regresso democratico che da ultimo sta travolgendo anche le democrazie liberali cc.dd. consolidate, le Repubbliche di Lettonia e Lituania stanno ponendo in essere azioni volte a far progredire lo Stato di diritto, la democrazia e la più ampia tutela dei diritti fondamentali nei propri ordinamenti. Le stesse, infatti, sono ormai giunte ad assicurare ai cittadini elevati standard di garanzia, finendo in questo modo addirittura per superare comparativamente molti di quei Paesi fondatori che per anni avevano costituito nell'ambito dell'Unione un modello di riferimento<sup>62</sup>.

Lunghi periodi di occupazione straniera da parte di regimi totalitari hanno reso molto chiaro a tali giovani ordinamenti il caro prezzo che diritti e libertà scontano quando populismo, nazionalismo e manipolazione dell'informazione cominciano a prendere il sopravvento sulla società. In questo senso i valori del costituzionalismo contemporaneo e dell'Unione Europea hanno suscitato nelle due Repubbliche baltiche, ancora oggi minacciate nelle loro sovranità e identità costituzionali, una grande forza attrattiva. Vale dunque la pena chiedersi, quale sarà il ruolo che tali Paesi eserciteranno in futuro nell'Unione? Potrebbero forse divenire i nuovi baluardi della liberal-democrazia e dello Stato di diritto? Il futuro della *Rule of Law* in Europa è ancora tutto da scrivere, ma certamente i venti illiberali che soffiano da Oriente dovrebbero metterci in guardia sui possibili pericoli che lo Stato di diritto e in generale i principi del costituzionalismo, dati molto spesso per scontati, potrebbero subire. In questo senso il meccanismo per lo Stato di diritto elaborato

---

24.3.2020; V. Mikelenas, *Coronavirus and the Law: Lithuanian Experience*, in E. Hondius et al. (Eds.), *Coronavirus and the Law in Europe*, Intersentia online, intersentiaonline.com/bundle/coronavirus-and-the-law-in-europe. E. Dagilytė, A. Padskočimaitė, *Lithuania's Two COVID-19 Quarantines: Challenges and Lessons for the Rule of Law and Human Rights*, in *VerfBlog*, 23.4.2021.

<sup>61</sup> *Supra* nota 60.

<sup>62</sup> Come emerge chiaramente dal grafico complessivo sulla *Rule of Law* in Europa, ruleoflaw.lisboncouncil.net/.

dalla Commissione Europea sarà di per sé sufficiente? Oppure l'Unione dovrà ripensare le proprie linee d'azione?