



ASTRID ZEI*

LA TUTELA DELLE MINORANZE STORICHE E LINGUISTICHE NELL'ORDINAMENTO TEDESCO: TRA VECCHIE E NUOVE SFIDE DEMOGRAFICHE**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Partecipazione e rappresentanza politica delle minoranze: questioni problematiche relative ai c.d. partiti di raccolta. – 3. La tutela delle minoranze in tempo di crisi: una corrispondenza di interessi identitari e pratici. – 4. Verso il riconoscimento di nuove minoranze?

1. Premessa

Benché la disciplina giuridica della condizione delle minoranze rappresenti un'area di garanzia di diritti fondamentali, la Legge Fondamentale non accorda espressamente speciali tutele alle minoranze storiche e linguistiche in quanto soggetti collettivi.

La proclamazione del diritto al libero sviluppo della personalità, iscritto nell'art. 2 LF, inteso anche come diritto a mantenere la propria identità, esclude politiche di assimilazionismo culturale forzato. Tuttavia, diversamente dalla Costituzione weimariana, che all'art. 113 garantiva alle minoranze alloglotte l'uso della lingua madre nell'istruzione, nell'amministrazione e nella giurisdizione¹, la Legge Fondamentale non dedica alcuna disposizione alla tutela delle minoranze nazionali, e, in particolare, della loro lingua². Il

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

** Relazione al Convegno *I diritti delle minoranze etnico-linguistiche con particolare riguardo a quella italo-albanese*, seconda giornata delle *Celebrazioni per il 40° anniversario della scomparsa di Costantino Mortati (1891-1985)*, promosse sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica, 23 ottobre 2025, Monastero esarchico di Santa Maria, Polo universitario di Grottaferrata.

¹ Tale disposizione riprendeva la formulazione contenuta già nell'Articolo XIII, § 188 della Costituzione di Francoforte del 28 marzo 1849, che stabiliva che *“Ai popoli della Germania che non parlano tedesco è garantito il loro sviluppo come popolo, e in particolare l'equiparazione della loro lingua, entro i rispettivi territori, nelle questioni ecclesiastiche, nell'istruzione, nell'amministrazione interna e nella giustizia”*.

² All'indomani della Riunificazione fu avviato un dibattito circa l'opportunità di introdurre nella Legge Fondamentale un nuovo art. 20b LF dedicato alla tutela delle minoranze, ma in seno alla Commissione costituzionale del *Bundesrat* (BUNDESRAT, Drucks. 360/92, par. 125 ss.) e alla Commissione costituzionale comune del *Bundestag* e del *Bundesrat* (abbr. GVK, BUNDESTAG, Drucks. 12/6000), prevalse il dissenso. Al riguardo, v. D. MURSWIECK, *Schutz der Minderheiten in Deutschland*, in J. ISENSEE – P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. VIII, Heidelberg, Müller, 1995, 663 ss.; M. PALLEK, *Minderheiten in Deutschland. Der Versuch einer juristischen*

divieto di discriminazione in base alla nascita, all'origine, alla provenienza e anche alla lingua, che è iscritto nell'art. 3 LF, storicamente è stato invocato nella giurisprudenza costituzionale³ e nella dottrina non tanto, o non solo e come presidio del pluralismo⁴, quanto, soprattutto, come limite opponibile ad eventuali norme di *favor* a beneficio delle minoranze storiche⁵, come si dirà più avanti.

La mancanza di una previsione costituzionale espressamente dedicata alla tutela delle minoranze nell'ordinamento tedesco⁶ si può spiegare considerando la limitatissima consistenza demografica dei gruppi nazionali e delle comunità autoctone tradizionali, che sono localizzate in alcune aree dei *Länder* e trovano specifiche garanzie di tutela nelle loro Costituzioni⁷.

Nel *Land* Schleswig-Holstein si registra la presenza della minoranza danese (ca. 50 mila persone)⁸ e frisone (ca. 50mila)⁹. Il primo gruppo è insediato nell'area settentrionale denominata *Sydslesvig/Südschleswig*. I Frisoni si concentrano lungo la costa nord-occidentale (Nordfrisia) e in un'area che ricomprende le isole Sylt, Föhr, Amrum, Pellworm, Nordstrand e le Halligen nonché nella parte nord-occidentale della Bassa Sassonia (in particolare nella Frisia orientale), verso il confine con l'Olanda (Frisia occidentale) e nel comune di Saterland, nel circondario di Cloppenburg. In Brandeburgo (Bassa Lusazia) e in Sassonia (Alta Lusazia), in prossimità dei confini con la Polonia e con la Repubblica ceca, sin dall'alto medioevo sono insediati gruppi di Sorbi, o Sorabi, una popolazione slava proveniente dai Balcani, la cui consistenza è stimata attualmente poco più di 60mila persone¹⁰. Ad esse si aggiungono le comunità tedesche Sinti e Rom che non sono

Begriffsbestimmung, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n. 4/2000, 587-612, 601 ss.; IDEM, *Der Minderheitenschutz im deutschen Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2001, 391 ss.

³ Cfr. A. SIEGERT, *Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Erforderlichkeit einer Verfassungsänderung*, Berlin, 1999, 103 ss.

⁴ Al riguardo, v. M. SACHS, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. IV/2, *Die einzelnen Grundrechte*, 2011, Beck, 2011, 1731.

⁵ Ad esempio, con riguardo alle norme in materia scolastica, v. A. NICKEL, *Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik. Plädoyer für ein erweitertes Antidiskriminierungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 213 ss.; S. HUSTER, *Die Ethische Neutralität des Staates. Eine liberale Interpretation der Verfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002, 417 ss. Sulle diverse geometrie del rapporto tra diversità e uguaglianza nella disciplina delle minoranze v. almeno F. PALERMO – J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2021, 31 ss.

⁶ V., però, da ultimo, la [risoluzione del Bundestag](#) del 26 novembre 2025, su iniziativa dei delegati dei *Länder* Schleswig-Holstein, Brandeburgo e Sassonia, con cui si raccomanda al Governo federale di valutare l'introduzione di un articolo della Legge Fondamentale dedicato alla tutela delle minoranze autoctone e delle popolazioni riconosciute in Germania ai sensi dell'accordo quadro del Consiglio d'Europa sulle minoranze nazionali. Questa tutela espressa, si legge nella Relazione di accompagnamento, costituirebbe anche un segnale utile ad una migliore tutela delle minoranze germanofone nei Paesi dell'Europa orientale.

⁷ Al riguardo, v. S. FAISST, *Minderheitenschutz im Grundgesetz und in den Landesverfassungen*, Tübingen, Köhler, 2000; M. PALLEK, *Der Minderheitenschutz im deutschen Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2001; S. OETER, *Die Entwicklung der europäischen Sprachenvielfalt und die Rolle der Minderheiten. Der völkerrechtliche und nationale Schutz*, in C. BERGNER – M. WEBER (Hrsg.), *Aussiedler und Minderheitenpolitik in Deutschland*, Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2009, 151 ss.

⁸ K.M. PEDERSEN – D. STOLBERG, *Dänisch als Minderheitensprache in Deutschland*, in R. BEYER – A. PLEWNIA (Hrsg.) *Handbuch der Sprachminderheiten in Deutschland*, Tübingen, Narr Francke Attempto Verlag GmbH + Co. KG, 2020, 17-63.

⁹ A. WALKER, *Die Friesen und das Friesische in Nordfriesland*, in R. BEYER – A. PLEWNIA (Hrsg.) *Handbuch der Sprachminderheiten in Deutschland*, cit., 65 -117, 66-67.

¹⁰ La zona linguistica sorba risulta circoscritta a due piccoli nuclei circondati da aree tedesche: uno settentrionale, detto basso Sorbo, che occupa la valle superiore della Sprea dalle colline lusaziane (Lausitzer Hügelland) fino allo

storicamente radicate in regioni specifiche, ma oggi si trovano più concentrate nelle grandi aree urbane di Berlino, Stoccarda e Amburgo.

Una stima della consistenza demografica di questi gruppi non è semplice dal momento che non esistono appositi registri, e che la libertà di autodeterminarsi come appartenente ad una minoranza riconosciuta senza obblighi e verifiche trova un fondamento espresso nelle Costituzioni e nelle leggi dei *Länder* interessati, nonché nell'Accordo quadro del Consiglio d'Europa sulla tutela delle minoranze nazionali del 1 febbraio 1995, in vigore in Germania dal 1 febbraio 1998.

L'Accordo non definisce le minoranze e lascia che siano gli Stati contraenti a stabilire i beneficiari del regime di tutela. Attraverso la Dichiarazione interpretativa dell'11 maggio 1995 la Germania ha inteso limitare gli impegni assunti alla tutela delle comunità nazionali e delle minoranze autoctone di cittadinanza tedesca storicamente insediate nel territorio nazionale¹¹.

La specifica protezione riservata a queste comunità, sia nella loro dimensione collettiva, sia attraverso la garanzia dei diritti e delle libertà delle persone che ne fanno parte, è la conseguenza della rilevanza anche internazionale degli interessi protetti.

Lo *status* attuale della minoranza danese nello Schleswig-Holstein dipende da un confine a lungo conteso con il Regno di Danimarca, dal doppio plebiscito che nel 1920 sancì la ripartizione di alcune province tra i due Stati, e, infine, da certe pressioni politiche esercitate dal Regno di Danimarca nel 1954, a ridosso dell'adesione della Repubblica federale tedesca alla Nato, tese ad accordare speciali privilegi politici alle minoranze nazionali residenti nei rispettivi territori¹².

Sin dal 1949 la Costituzione dello Schleswig-Holstein tutela le minoranze insediate nel *Land*, accordando speciale protezione a quella danese e alla popolazione frisone¹³. L'accordo di Bonn – Copenhagen del 29 marzo 1955 ha impegnato la Repubblica federale tedesca a non discriminare i Danesi nell'accesso ad aiuti e servizi offerti dalla mano pubblica, a non opporre ostacoli al libero utilizzo della lingua danese scritta e orale anche nei Tribunali e nella pubblica amministrazione - nei modi e con i limiti stabiliti dalle leggi - e a riconoscere l'interesse della minoranza danese a “curare i rapporti con la Danimarca nelle questioni religiose, culturali, e di carattere professionale”. Al contempo, la dichiarazione ha formalizzato l'impegno del *Land* Schleswig-Holstein a garantire anche

Spreewald e ricomprende i distretti di Kottbus, Spremberg, Hoyerswerda e Rothenburg; l'altro, detto alto Sorbo, localizzato in una zona della Sassonia che ricomprende le aree di Lokbau, Bautzen e Kamenz. Per approfondimenti, v. T. MENZEL- A. POHONTSCH, *Sorbisch*, in R. BEYER – A. PLEWINA (Hrsg.), *Handbuch der Sprachminderheiten in Deutschland*, cit., 227-269.

¹¹ Riguardo alle motivazioni, v. anche la [relazione di accompagnamento al disegno di legge del governo sulla ratifica dell'Accordo quadro](#) presentato il 20 dicembre 1996 (Dr. 971/96), 21 ss.

¹² Con la Dichiarazione di Kiel, approvata dal *Landtag* dello Schleswig-Holstein il 29 settembre 1949, il governo del *Land* si era impegnato ad accordare alla minoranza danese e alla popolazione frisone tutti i diritti civili e politici riconosciuti al resto della popolazione, senza discriminazioni, puntando ad ottenere le stesse garanzie per i tedeschi residenti nello Schleswig settentrionale, in territorio danese.

¹³ L'art. 5 della Costituzione dello Schleswig-Holstein del 13 dicembre 1949 non è mai stato oggetto di revisione. Esso sancisce la libertà del singolo di riconoscersi appartenente ad una minoranza, la tutela dell'identità culturale e della partecipazione politica delle minoranze da parte del *Land*, dei Comuni e degli altri enti locali, e, infine, la “pretesa” (*Anspruch*), da parte dei Danesi e dei Frisoni, alla tutela e al supporto.

l'istruzione in lingua danese, a supportare la stampa di giornali e una presenza adeguata nell'emittenza radiotelevisiva, e garantisce inoltre che una rappresentanza delle popolazioni danesi sia sempre presente in tutte le Commissioni istituite in seno ai Consigli comunali¹⁴.

La tutela della popolazione dei Sorbi, che è concentrata in talune aree molto circoscritte della Sassonia e del Brandeburgo, fa capo ad un impegno assunto attraverso il Trattato sulla Riunificazione¹⁵, che a sua volta è il portato della particolare tutela di cui godeva la popolazione dei Sorbi nella Repubblica democratica tedesca¹⁶ e trova un fondamento nella Costituzione della Sassonia del 27 maggio 1992¹⁷ e nella Costituzione del Brandeburgo del 20 agosto 1992¹⁸.

Per quanto concerne le popolazioni Sinti e Rom, esse trovano nelle Costituzioni dello Schleswig-Holstein e del Brandeburgo una tutela espressa che assume le forme opposte della “protezione e promozione”¹⁹, da una parte, ovvero dell’impegno al “contrasto all’antiziganismo”²⁰, dall’altra. Nel Sachsen-Anhalt, nel Meklenburg-Vorpommern e nel Rheinland-Pfalz, inoltre, le Costituzioni recano norme a tutela delle minoranze “etniche e culturali”²¹, ovvero “etniche e linguistiche”²² che possono essere poste a presidio di politiche di protezione delle Comunità Rom e Sinti, in ottemperanza agli impegni assunti in seno al Consiglio d’Europa.

Con l’entrata in vigore, il 1° gennaio 1999, della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del Consiglio d’Europa del 5 novembre 1992, la Germania si è impegnata a tutelare anche le lingue minoritarie danese, frisone settentrionale e frisone di Saterland, alto- e basso Sorbo, nonché il romanes dei Sinti e Rom tedeschi, ed inoltre un antico dialetto regionale della Bassa Sassonia, denominato *Niederdeutsch/Plattdeutsch*. Questa lingua molto minoritaria trova una tutela costituzionale espressa nelle Costituzioni dei *Länder* Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern e Brandenburg, ed inoltre in una legge ordinaria del

¹⁴ [Bonn-Kopenhagener-Erklärungen del 29 marzo 1955](#). Al riguardo, v. J. KUHLE, *Minderheitspolitik in Schleswig-Holstein*, in W. KNELANGEN – F. BOYKEN (Hrsg.), *Politik und Regieren in Schleswig-Holstein. Grundlagen, politisches System, Politikfelder und Probleme*, Wiesbaden, 2019, 319 – 340.

¹⁵ Si veda, al riguardo, la 14esima *Klarstellung* relativa all’art. 35 del Trattato sulla riunificazione, dedicato alla cultura, che chiarisce il comune impegno a garantire: 1) la libertà di riconoscersi nel popolo Sorbo e nella cultura sorba; 2) la garanzia della salvaguardia e dello sviluppo della cultura e delle tradizioni sorbe; 3) la libertà dei Sorbi di curare e preservare la propria lingua nella vita pubblica; 4) tutto ciò, senza derogare al riparto delle competenze tra Federazione e *Länder* stabilito dalla Legge Fondamentale.

¹⁶ La prima costituzione della Repubblica democratica tedesca del 7 ottobre 1949, all’art. 11 tutelava “le popolazioni alloglotte che sono parte della Repubblica” riprendendo la formulazione contenuta nella Costituzione di Weimar, che garantiva la libertà di usare la lingua madre nell’istruzione, nell’amministrazione e nella giustizia. Nel 1950 in alcuni Ministeri della DDR vennero incardinati appositi “Dipartimenti per le esigenze dei Sorbi” e subito dopo i *Landtagen* del Brandeburgo e della Sassonia adottarono un “regolamento per la promozione della popolazione dei Sorbi”. Con la Costituzione del 9 aprile 1968, ai Sorbi venne accordata una tutela costituzionale speciale. L’art. 40 Cost. accordava ai cittadini di nazionalità sorba il diritto di coltivare la lingua materna e il loro patrimonio culturale, ed impegnava lo Stato a favorire tale diritto.

¹⁷ Art. 6, primo co., LV Sachsen.

¹⁸ Art. 25, primo co., LV Brandenburg.

¹⁹ Art. 6, ultima frase, LV Schleswig-Holstein.

²⁰ V. l’art. 7a LV Brandenburg, approvato con legge costituzionale del 23 giugno 2022.

²¹ Art. 37, LV Sachsen-Anhalt del 16 luglio 1992 e art. 18, LV Meklenburg-Vorpommern del 23 maggio 1993.

²² L’art. 17, quarto co., LV Rheinland-Pfalz, impegna il *Land* solamente al “rispetto” delle minoranze etniche e linguistiche.

Niedersachsen che sancisce l'impegno a promuovere le lingue regionali e minoritarie in quanto "forme di eredità culturale costitutive dell'identità" del *Land*²³.

La Carta europea definisce minoritarie le lingue che siano "tradizionalmente parlate nell'ambito di un territorio di uno Stato da cittadini di quello Stato che costituiscono un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione, e diverse dalla/e lingua/e ufficiale/i di quello Stato" escludendo espressamente non solo i dialetti della lingua ufficiale, ma anche le lingue degli immigrati.

Questa parziale coincidenza tra le comunità storicamente insediate nel territorio tedesco e gli ambiti di diffusione delle lingue minoritarie va riguardata considerando, però, che il senso di identità e di appartenenza ad una comunità storica non sempre si accompagna anche all'uso dell'idioma. In molti casi, infatti, occorre ragionare di locutori occasionali, o comunità c.d. diglossiche, dove si utilizzano due lingue socio-funzionalmente ben differenziate, dove l'altra lingua accanto al tedesco è limitata ad un eloquio informale, prevalentemente in ambiti familiari. In questo senso, alcuni studi evidenziano che meno del 5% dei Frisoni utilizza la lingua frisone (ca. 8mila persone)²⁴; che il Sorbo, che era ancora la madrelingua per almeno 40mila persone negli ultimi anni della DDR, oggi forse sta morendo²⁵, e che nei territori della Germania nord-occidentale, dove si è storicamente diffuso l'uso dell'idioma basso tedesco in epoca recente solamente il 15,7% degli intervistati dichiarava di saper parlare bene il *Niederdeutsch/Plattdeutsch*²⁶.

2. Partecipazione e rappresentanza politica delle minoranze: questioni problematiche relative ai c.d. partiti di raccolta

La partecipazione delle minoranze riconosciute alla formazione della volontà politica della Federazione e dei *Länder* si realizza anzitutto attraverso organi e procedure di consultazione coordinate dai governi, ovvero dalle assemblee legislative, che coinvolgono le loro associazioni e organizzazioni. Così avviene, ad esempio, in Sassonia²⁷ e in Brandeburgo²⁸, dove un apposito Consiglio per le questioni dei Sorbi opera come organo consultivo dell'assemblea e – in Sassonia - del governo del *Land*. A livello federale, presso il Ministero degli Interni è insediato un Delegato (*Beauftragte*) del Governo per le questioni

²³ *Niedersächsisches Kulturfördergesetz* (abbr. NKultFöG) del 28 giugno 2022.

²⁴ A. WALKER, *Die Friesen und das Friesische in Nordfriesland*, in R. BEYER – A. PLEWINIA (Hrsg.), *Handbuch der Sprachminderheiten in Deutschland*, cit., 67.

²⁵ T. MENZEL- A. POHONTSCH, *Sorbisch*, in R. BEYER – A. PLEWINIA (Hrsg.), *Handbuch der Sprachminderheiten in Deutschland*, cit., 230.

²⁶ R. GOLTZ / A. KLEENE, *Niederdeutsch*, in R. BEYER – A. PLEWINIA (Hrsg.), *Handbuch der Sprachminderheiten in Deutschland*, cit., 176-226, 174.

²⁷ Ai sensi del § 6 della legge sassone sui Sorbi (*Sächsisches Sorbengesetz*) del 31 marzo 1999, i suoi cinque membri sono eletti dal *Landtag* all'inizio della legislatura tra i candidati presentati dalle associazioni e dalle organizzazioni dei Sorbi.

²⁸ Secondo quanto stabilito dal § 5 della legge sulla disciplina dei diritti dei Sorbi/Vendi nel *Land* Brandeburgo (*Gesetz über die Ausgestaltung der Rechte der Sorben/Wenden im Land Brandenburg (Sorben/Wenden-Gesetz*, abbr. *SWG*), all'inizio di ogni legislatura gli enti di coordinamento delle associazioni e delle organizzazioni dei Sorbi/vendi organizza l'elezione dei cinque membri del Consiglio, il quale opera come organo di consulenza del *Landtag*.

relative ai tedeschi rimpatriati, che sin dal 2002 si occupa anche delle minoranze tedesche all'estero e delle minoranze nazionali. Il *Beauftragte* costituisce il principale interlocutore per le organizzazioni e le associazioni che si fanno espressione delle istanze delle minoranze storiche presenti nel territorio tedesco e presiede le riunioni annuali dei Comitati consultivi per le questioni relative alla minoranza danese, al popolo sorbo, al gruppo etnico frisone, ai Sinti e Rom tedeschi, nonché al gruppo dei parlanti il basso tedesco (*Niederdeutsch*, o *Plattdeutsch*) che si svolgono, alternativamente a Berlino, presso lo stesso Ministero, ovvero nei territori abitati dalle comunità²⁹.

Il legislatore federale ha accordato ai partiti politici che siano espressione delle minoranze nazionali alcuni privilegi relativamente alla presentazione delle candidature per l'elezione del *Bundestag*³⁰ e al finanziamento pubblico³¹ e privato³². Soprattutto, sin dal 1953 essi sono esentati dal raggiungimento della soglia di sbarramento del 5% prescritta dalla legge elettorale³³.

Analoghe disposizioni si rinvencono nelle leggi elettorali dello Schleswig-Holstein³⁴ e del Brandeburgo³⁵, che però circoscrivono questa norma di *favor* ai soli partiti delle minoranze danesi e sorbe³⁶.

Ad oggi queste deroghe hanno visto un unico beneficiario nel partito della minoranza danese e dei Frisoni, la *Lega degli Elettori della Slesia Meridionale*, abbr. SSW (*Südschleswigsche Wählerverband*), che storicamente ha conquistato uno spazio sia nel *Landtag* dello Schleswig-Holstein, sia nel *Bundestag*.

²⁹ Si veda, da ultimo, il rapporto del Delegato del Governo sulle attività svolte nel triennio 2022-2025, *Tätigkeitsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten*, 13 maggio 2025. Nel 2005 è stato inoltre istituito un Consiglio per le minoranze (*Minderheitenrat*) formato dai Presidenti e da altri due rappresentanti delle quattro organizzazioni di coordinamento delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici autoctoni dei Danesi (*Sydslesvigske Forening*, abbr. SSF e *Südschleswigscher Wählerverband*, abbr. SSW), dei Sinti e Rom tedeschi (Consiglio centrale dei Sinti e Rom tedeschi), dei Sorbi (*Domowina* e Unione dei Sorbi della Lusazia) e dei Frisoni (*Frasche Rüdj*/Consiglio frisone Sezione Nord, *Seelter Buund*). La presidenza, di durata annuale, viene assunta a rotazione. Il Consiglio rappresenta gli interessi comuni delle quattro minoranze nei confronti del Governo federale, del *Bundestag* tedesco e del *Bundesrat*, anche con riguardo al monitoraggio degli obblighi dello Stato federale derivanti dalla Convenzione quadro europea per la protezione delle minoranze nazionali e dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, ed è supportato da una Segreteria (*Minderheitensekretariat*).

³⁰ Questi ultimi sono anzitutto esentati dalla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati nei collegi uninominali (§ 20, secondo co., ultima frase, *Bundeswahlgesetz*) e delle liste (§ 27, primo co., ultima frase).

³¹ § 18, quarto co., ultima frase, *Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)*.

³² § 25, secondo co., n. 3, lett. b), *Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)*, che esonera i partiti delle minoranze nazionali dalla rendicontazione delle donazioni ricevute nella loro patria di origine, assegnate da Stati che confinano con la Repubblica federale tedesca e dove vivono i parenti degli appartenenti a tale popolazione.

³³ § 4, secondo co., terza frase, *Bundeswahlgesetz*.

³⁴ § 3, primo co., seconda frase, *LWahlG Schleswig-Holstein*. La legge elettorale venne modificata in questo senso il 31 maggio 1955, ottemperando agli impegni assunti con la Dichiarazione di Bonn – Copenhagen del 29 marzo 1955. Le autorità danesi si erano impegnate contestualmente a favorire la partecipazione politica delle minoranze tedesche nel loro territorio.

³⁵ Non, invece, in Sassonia, dove pure risiede una minoranza di Sorbi che gode di una tutela costituzionale espressa la cui consistenza demografica dovrebbe essere circa doppia (40mila persone) rispetto al Brandeburgo (20mila).

³⁶ L'art. 25, primo co., della Costituzione del Brandeburgo, riconosce alla popolazione sorba un "diritto ad un'efficace partecipazione politica".

E' comunque opportuno sottolineare che il legislatore non ha garantito alle minoranze riconosciute un diritto di tribuna nelle assemblee legislative³⁷. Piuttosto, gli ha accordato un privilegio, dal momento che per conquistare un seggio è pur sempre necessario raccogliere un certo numero di voti, tanto è vero che dal 1953 al 2021 il partito della minoranza danese (SSW) non ha eletto alcun rappresentante nel *Bundestag*³⁸.

Nello Schleswig-Holstein, invece, la Lega degli Elettori della Slesia Meridionale è stata sempre presente nel *Landtag*, salvo che in una legislatura (1954-1955), e il regolamento parlamentare ha accordato ai suoi deputati, a prescindere dal numero, gli stessi diritti dei gruppi³⁹.

Nel tempo i deputati Leghisti sono passati da uno a quattro⁴⁰. Questo relativo successo elettorale, che in alcuni momenti delicati ha fatto della Lega l'ago della bilancia nella formazione del governo del *Land*, ha sollevato alcuni punti di domanda relativamente ai criteri da soddisfare per vedersi riconosciuto lo *status* di partito della minoranza danese e godere dei relativi privilegi⁴¹.

Fino al 1997 la legge elettorale assegnava all'elettore una sola scelta, valida sia per i candidati nei collegi uninominali che per le liste. I voti a favore della Lega (SSW), pertanto, venivano raccolti solamente nelle circoscrizioni collegate ai collegi uninominali interessati, dove effettivamente si concentrano le comunità danesi, vale a dire nello Schleswig. L'introduzione di un sistema proporzionale personalizzato basato su un doppio voto ha comportato un ampliamento del bacino elettorale del partito, dal momento che tutt'oggi è possibile votare per la lista SSW anche nei collegi della regione di Holstein, dove la Lega non presenta candidature individuali⁴². Nel 2000 la Lega aveva raccolto il 42% dei suoi voti lontano dalle tradizionali roccaforti, conquistando il 4,1% dei consensi nel *Land* e ben tre mandati. Da allora, le percentuali registrate sono state sempre nettamente superiori rispetto alla consistenza demografica della comunità danese, fino a raggiungere il 5,7% nelle ultime consultazioni del 2022.

Se in passato i deputati SSW erano stati tradizionalmente restii ad offrire anche solo un supporto politico esterno per la formazione del governo, la progressiva frammentazione del tradizionale sistema partitico ha suggerito anche nello Schleswig-Holstein la sperimentazione di inedite formule politiche e nel 2013 la Lega è passata per la prima volta

³⁷ Per un approfondimento in chiave comparativa degli strumenti promozionali atti a promuovere la rappresentanza politica delle minoranze etnico linguistiche, v. U. HAIDER, *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, Padova, Cedam, 2013; R. TONIATTI (a cura di), *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2023; O. PETERLINI, *Minderheitenschutz und Wahlsysteme: die Spielregeln von Wahlsystemen und ihre Auswirkungen auf Sprachminderheiten - Südtirol und europäische Minderheiten im Blickfeld*, Wien, New Acad. Press, 2012

³⁸ Con lo 0,3% dei voti a livello nazionale la Lega riuscì ad eleggere un deputato nella prima legislatura del *Bundestag* (1948-1953), ma a fronte di una serie di insuccessi, dopo le elezioni del 1961 rinunciò a candidarsi. Sulle scelte elettorali e programmatiche del partito, v. W. KNELANGEN – S. BRUNSBACH, *Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) ist wieder im Bundestag vertreten – und kann (wohl) bleiben*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 4/2022, 847-866.

³⁹ § 22, quarto co., del regolamento del *Landtag* (*Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages*, abbr. GO-LT).

⁴⁰ Il *Landtag* dello Schleswig-Holstein, che oggi è composto da 69 deputati, nel tempo ha assunto dimensioni diverse, fino a riunire un massimo di 95 parlamentari nella legislatura.

⁴¹ Si veda, al riguardo, E. HOLTSMANN, *Dürfen die das, wo sie doch Dänen sind? Über den Umgang mit Macht und Minderheiten in Deutschland*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 3/2005, 616-629.

⁴² Sui risultati e sulla demografia elettorale del SSW, v. W. KNELANGEN – S. BRUNSBACH, *cit.*, 847 ss.

al governo del *Land*, firmando un accordo di coalizione con il partito socialdemocratico (SPD) e con i Verdi.

Nel 2005, su istanza dell'*Oberverwaltungsgericht* dello Schleswig-Holstein, il Tribunale costituzionale federale era stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della legge elettorale del *Land*⁴³. I giudici amministrativi, nell'ambito di un'istanza di verifica delle elezioni (*Wahlprüfungsbeschwerde*), avevano accolto la tesi della sproporzionalità della deroga concessa dal legislatore alla *Lega degli Elettori della Slesia meridionale*, posto che il partito si sarebbe schierato nella competizione elettorale senza quei caratteri distintivi che in passato ne facevano espressione delle minoranze riconosciute: non soltanto non c'è modo di verificare che i suoi iscritti appartengano alla comunità dei Danesi – posta l'assenza di un registro elettorale separato – ma neppure si ricaverebbe dallo Statuto di partito una pretesa, o quantomeno un invito in questo senso. In secondo luogo, i voti conquistati erano stati raccolti in buona parte nei collegi del Holstein, dove non vi erano candidati Leghisti nei collegi uninominali e dove notoriamente non risiedono minoranze danesi e frisoni⁴⁴.

Di nuovo, il principio di uguaglianza iscritto nell'art. 3 LF era stato dunque invocato dai ricorrenti quale limite atto a scongiurare un regime di *favor* nei confronti del partito di una minoranza, anche se al riguardo è opportuno ricordare che il Tribunale costituzionale federale si era già pronunciato negli anni Cinquanta sulla deroga concessa alle minoranze riconosciute dalla legge elettorale per il *Bundestag*, confermandone la legittimità in forza di un'operazione di bilanciamento⁴⁵.

Nella sentenza del 1951 che aveva sancito l'illegittimità della soglia di sbarramento del 7,5% introdotta dal legislatore dello Schleswig-Holstein per l'elezione del *Landtag*, il *Bundesverfassungsgericht* aveva riassunto le ragioni che impongono soluzioni che non precludano la rappresentanza politica della *Lega degli Elettori della Slesia Meridionale* richiamando le vicende storiche che hanno determinato il “destino particolare” di una parte del territorio del *Land*, le scelte politiche compiute in passato dall'assemblea del *Landtag*, sia con riguardo alla legge elettorale che al regolamento del *Landtag*, e l'impegno assunto dal governo e dal *Landtag*, ai sensi del c.d. Accordo di Kiel, che garantisce la partecipazione dei Danesi in tutte le Commissioni istituite nelle assemblee comunali e locali dello Schleswig-Holstein. Pertanto, secondo i giudici di Karlsruhe, è “palese che per il *Land* è importante una rappresentanza di questa minoranza a tutti i livelli” e che il partito SSW non debba essere “squalificato alla stregua di uno *Splitterpartei*”⁴⁶.

L'obiezione sollevata dai giudici amministrativi nel 2002 a ben vedere non riguardava il partito della *Lega tout court*, ma muoveva dall'idea che il privilegio di cui esso godeva dovesse essere contestualizzato nel territorio, fino al punto di riconoscergli lo *status* di partito della minoranza solamente nei collegi dove risiedono le comunità danesi.

⁴³ Fino al 2008 mancava un Tribunale costituzionale dello Schleswig-Holstein e le questioni di costituzionalità, ai sensi dell'art. 51 LV Schleswig-Holstein, erano rimesse al *Bundesverfassungsgericht*.

⁴⁴ Al riguardo, v. A. ZIMMERMANN, *OVG Schleswig, 25. 9. 2002 — 2 K 2/01. Wahlrecht und Minderbeitenschutz*, in *Juristen Zeitung*, n. 10/2003, 519-525.

⁴⁵ V. BVerfGE 5, 77 (84), sentenza del 13 giugno 1956 e BVerfGE 6, 84 (97 ss.), sentenza del 23 gennaio 1957.

⁴⁶ BVerfGE 1, 208 (258), sentenza del 5 aprile 1952.

Tale ricostruzione è stata respinta. Secondo il Tribunale costituzionale federale queste tesi si porrebbero in aperto contrasto con il principio costituzionale della rappresentanza parlamentare, che fa del *Landtag* l'espressione della volontà popolare e dell'intero territorio. Per i giudici di Karlsruhe “se un partito assume le funzioni e lo *status* di un partito della minoranza riconosciuta in una parte del territorio, gli stessi caratteri si mantengono nell'intero territorio dove si svolgono le elezioni”⁴⁷.

Nel 2013, dopo che la *Südschleswigsche Wählerverband* (SSW) aveva conquistato il 4,6% dell'elettorato e ben quattro seggi nel *Landtag* nelle consultazioni del 2012, i giudici sono stati chiamati a pronunciarsi nuovamente sulla legittimità della legge elettorale dello Schleswig-Holstein⁴⁸.

Stavolta la decisione spettava al Tribunale costituzionale del *Land*, istituito nel 2008. I ricorrenti contestavano nuovamente le genuine vocazioni politiche della Lega, che avrebbe abbandonato il suo ruolo di portavoce delle istanze delle minoranze residenti nel territorio per farsi espressione di interessi politici più generali, raccogliendo una quota cospicua di voti lontano dalle zone tradizionalmente abitate dai Danesi. La deroga originariamente prevista dal legislatore, pertanto, non sarebbe stata più giustificata.

Anche questo ricorso è stato respinto. Infatti, per i giudici il *favor* accordato dal legislatore alla Lega serve essenzialmente la causa del patriottismo costituzionale, favorendo l'integrazione politica della minoranza danese e contrastando eventuali spinte separatiste. Pertanto, non si tratta solamente della libertà politica garantita a tutti i partiti, ma, secondo i giudici, se la Lega dovesse davvero limitarsi all'espressione di alcuni interessi particolari e circoscritti, verrebbe meno la sua ragion d'essere, che è quella della partecipazione dei Danesi al processo di formazione della volontà politica, e pertanto gli stessi Danesi non lo voterebbero⁴⁹. Per i giudici, però, non è neppure esclusa l'ipotesi di un sindacato atto ad accertare, in vista delle elezioni, che un partito che si pretenda espressione delle minoranze riconosciute “promana da una minoranza, sia retto da personale politico di quella minoranza e sia orientato dalla stessa nella determinazione delle sue linee programmatiche”⁵⁰.

Questa, infatti, è grossomodo la formulazione utilizzata dalle autorità preposte al vaglio di ammissibilità delle liste elettorali per le elezioni del *Bundestag* e dei *Länder*, che di volta in volta verificano se ai partiti ammessi a partecipare alla competizione elettorale possano essere anche accordati i particolari privilegi previsti dalla legislazione sulle elezioni e sul finanziamento pubblico della politica⁵¹.

⁴⁷ [BVerfG 2 BvL 1/05, decisione del 14 febbraio 2005](#), par. 42.

⁴⁸ Al riguardo, v. F. EDINGER, *Verfassungsmäßigkeit der Befreiung des Südschleswigschen Wählerverbands (SSW) von der Fünf-Prozent-Klausel. Zum Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 13. September 2013*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 2/2014, 460-464.

⁴⁹ [Schleswig-Holsteinisches LVerfG, decisione del 13 settembre 2013, LVerfG 7/12](#). Sui problemi delle “minoranze incerte” nell'esercizio di un mandato politico consono alla finalità della loro tutela, v. G. POGGESCHI, *Aspetti problematici della rappresentanza delle minoranze linguistiche*, in R. TONIATTI (a cura di), *La rappresentanza delle minoranze linguistiche*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2023, 72-79, 74 ss.

⁵⁰ *Ibidem* par. 95 della pronuncia. In questo senso, v. anche A. KÜHN, *Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1991, 4.

⁵¹ Si veda, ad esempio, la [comunicazione del Bundeswahlleiter del 16 luglio 2021](#) che conferma che il *Südschleswigschen Wählerverbands* (SSW) promana dalle minoranze dei Danesi e dei Frisoni ed è attualmente sostenuto da personale delle stesse minoranze che ne orientano i programmi politici”.

3. La tutela delle minoranze in tempo di crisi: una corrispondenza di interessi identitari e pratici

Negli ultimi anni il governo federale e i *Länder* hanno introdotto nuovi organi, sedi e procedure per promuovere un più serrato coordinamento tra i diversi livelli di governo chiamati ad adottare misure di tutela promozionale e antidiscriminatoria delle minoranze storiche e linguistiche. La nuova legge del 2024 sul diritto del cognome e del nome, ad esempio, è espressione di un programma di integrazione basato sul rispetto delle identità individuali e collettive che esalta la diversità e l'autodeterminazione⁵². Oggi, infatti, il Codice Civile riconosce ai singoli individui e alle famiglie maggiore libertà di scelta per sé e per i propri figli, tenendo conto anche delle tradizioni onomastiche dei Sorbi, Danesi e Frisoni. Tra le opzioni possibili per la formazione del cognome, infatti, rientrano anche l'aggiunta di un patronimico, unito al suffisso «-en» oppure «-s/-es», secondo la tradizione frisone⁵³, ovvero la declinazione del cognome di nascita e di quello coniugale, che possono essere adeguati al genere, ad esempio con il suffisso «-owa» per le donne sposate, in conformità alla tradizione onomastica sorba, ovvero l'aggiunta al cognome del secondo nome proprio, secondo l'uso danese.

Il Ministero federale degli interni relaziona periodicamente sulla condizione delle minoranze nella Federazione e nei *Länder*, ottemperando agli impegni assunti in forza della Convenzione-quadro del 1998 del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali⁵⁴ e della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie⁵⁵.

Il rapporto sulla tutela delle minoranze riconosciute relativo al periodo 2018-2023, che è stato scandito da una sfortunata successione di gravi crisi congiunturali, dà conto di una corrispondenza di interessi identitari e pratici. Le misure di tutela attuate dalla Federazione e dai *Länder* in chiave antidiscriminatoria, e soprattutto quelle di carattere promozionale, si giustificano spesso con l'obiettivo di arginare la perdita culturale che potrebbe determinarsi qualora la popolazione in cerca di lavoro dovesse spostarsi per cogliere opportunità migliori. Per questo, molte iniziative idonee a realizzare un'effettiva inclusione delle

⁵² [Gesetz zur Änderung des Ehenamens- und Geburtsnamensrechts und des Internationalen Namensrechts](#) dell'11 giugno 2024.

⁵³ La legge prevede, in alternativa, una declinazione del cognome al femminile, a partire dal nome proprio della madre; opzione, questa, estranea alla tradizione frisone. Il patronimico, o matronimico, può essere inoltre combinato con il cognome di uno dei genitori, formando così un doppio cognome.

⁵⁴ Si veda, da ultimo, il Rapporto relativo al periodo 2018-2023, [Sechster Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten](#), 29 gennaio 2024, e la valutazione del Comitato di esperti sull'attuazione delle raccomandazioni per azione immediata contenute nel settimo rapporto di valutazione del Comitato di esperti sulla Germania: [Decisione CM/Del/Dec\(2024\)1509/10.2b](#) del 9 ottobre 2024 e il Rapporto del Segretario generale del Consiglio d'Europa all'Assemblea parlamentare sull'Attuazione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (2023-2024), presentato ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 5 della Carta.

⁵⁵ Si veda il VII Rapporto pubblicato dal Ministero federale degli Interni relativo al periodo 2021-2023 ([Siebter Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen](#)), il Rapporto di rivalutazione alla luce delle raccomandazioni del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa ([Zwischenbericht zum Siebten Bericht der Bundesrepublik Deutschland](#)), e, da ultimo, il parere del 2 luglio 2024 del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa ([Evaluation by the Committee of Experts of the Implementation of the Recommendations for Immediate Action contained in the Committee of Experts' seventh evaluation report on the Germany](#)).

minoranze storiche e linguistiche possono essere lette anche come interventi tesi a confortare interessi sociali ed economici nei territori duramente colpiti dalla crisi e dal declino industriale, dove insistono le comunità frisoni, le minoranze linguistiche del *Niederdeutsch* e le popolazioni dei Sorbi, da ultimo anche a causa della dismissione dell'industria estrattiva del carbone e della lignite.

4. Verso il riconoscimento di nuove minoranze?

Oggi le ragioni e le sfide del pluralismo culturale assumono le dimensioni demografiche dei flussi migratori che accompagnano la storia tedesca più recente⁵⁶.

Secondo l'Ufficio federale per i rifugiati e i migranti, quasi il 30% dei residenti in Germania avrebbe alle spalle una storia personale o familiare di migrazione. In particolare, nel 2023 sarebbero stati residenti circa 16,2 milioni di migranti e circa 5 milioni di figli di migranti⁵⁷, la metà dei quali (49,8%) cittadini tedeschi⁵⁸.

In base alle cifre pubblicati dall'Ufficio Federale di Statistica, il 6% della popolazione non parla tedesco tra le mura domestiche, ovvero si esprime prevalentemente in un'altra lingua (12%), e questo vale per il 67% dei residenti che hanno una storia familiare di migrazione⁵⁹.

Sebbene il quadro normativo vigente promuova l'apprendimento del tedesco sia al fine di favorire l'integrazione degli stranieri nel lavoro e nelle professioni, sia quale presupposto dello *ius culturae*, oggi non si può fare a meno di constatare l'affermazione di fenomeni di aggregazione di nuove minoranze caratterizzate da un comune riconoscimento e dalla pratica di una "lingua immigrata" consolidata.

In alcuni *Länder* la Costituzione sembra lasciare spazio ad una nozione di minoranza più ampia e più inclusiva giacché impegna le istituzioni a rispettare⁶⁰, ovvero a promuovere la partecipazione politica⁶¹ di tutte le minoranze etniche o linguistiche, senza neppure pretendere la nazionalità tedesca. Formulazioni così aperte appaiono potenzialmente idonee a legittimare il riconoscimento e la tutela di nuove comunità, anche di origini straniere. In questo senso, la tutela iscritta nell'art. 37, primo co., della Costituzione del Sachsen-Anhalt del 1993, era stata letta da principio come una norma non applicabile nel presente ma proiettata verso un futuro connotato da intense dinamiche migratorie e nuove demografie⁶². La Costituzione del Sachsen si spinge anche oltre in questa direzione, poiché impegna il

⁵⁶ In questa prospettiva, v. G. CERRINA FERONI, *L'esperienza tedesca di multiculturalismo: società multiethnica e aspirazioni di identità etnoculturale*, in D. AMIRANTE – V. PEPE (a cura di), *Stato democratico e società multiculturali. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, Giappichelli, 2011, 59-81.

⁵⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlingen, Minas - [Atlas über Migration, Integration und Asyl](#), 14.esima ed., 2024, 9, 11.

⁵⁸ Statistisches Bundesamt (Destatis), [Mikrozensus Bevölkerung nach Migrationshintergrund Erstergebnisse 2023](#), 2024.

⁵⁹ Si veda la sintesi nella [Nota](#) n. 8 del 18 febbraio 2025.

⁶⁰ L'art. 17, quarto co., Verf. Rheinland-Pfalz, impegna la *Land* a "rispettare le minoranze etniche e linguistiche".

⁶¹ L'art. 37, primo co., Verf. Sachsen-Anhalt stabilisce che „le peculiarità culturali e la partecipazione politica delle minoranze etniche è tutelata dal *Land* e dai Comuni“.

⁶² H.H. MAHNKE, *Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Textausgabe mit Erläuterungen*, Berlin, Berlin Verlag Arno Spitz, 1993, *ad vocem*.

Land a tutelare, quand'anche non i diritti, quanto meno gli “interessi delle minoranze straniere i cui familiari si trovino legalmente nel territorio tedesco”⁶³.

Oggi, nel contesto delle profonde trasformazioni della demografia culturale, le cosiddette “nuove minoranze”⁶⁴ pongono alcune delle sfide più delicate e urgenti e suggeriscono almeno una riflessione sulla possibilità di favorire il riconoscimento di talune specificità culturali emergenti⁶⁵.

⁶³ Art. 5, terzo co., LV Sachsen.

⁶⁴ G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, n. 1-2/1995, p. 21.

⁶⁵ In questo senso, cfr. le riflessioni di V. PIERGIGLI, *Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le “nuove minoranze” tra identità e integrazione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2019, 1-14, 7 ss.