

Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

The relevance of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the Euregio Tyrol-South Tyrol-Trentino

Andreas Th. Müller

Universitätsprofessor für Europarecht, Völkerrecht und Menschenrechte an der Universität Basel

INHALTSVERZEICHNIS: 1. Einleitung. – 2. Die UNBRK als gemeinsamer länderübergreifender Standard für die Arbeit der Euregio. – 2.1. Gemeinsame Traditionen und geteilte Unrechtserfahrung – 2.2. Die UNBRK im Kontext des Mandats der Euregio: Kohäsion und Binnenmarkt. – 2.3. Pflicht zur primärrechts- und völkerrechtskonformen Auslegung und Anwendung des EU-Rechts und nationalen Rechts – 3. Die UNBRK als Instrument der Fortentwicklung der Menschenrechte. – 4. Die UNBRK und Überwachungsmechanismen. – 5. Fazit.

Zusammenfassung: Da sowohl Österreich, Italien als auch die EU Vertragsparteien der UNBRK sind, verkörpert sie einen gemeinsamen länderübergreifenden Standard für die Arbeit in diesem Bereich. Gerade in der Regional- und Strukturpolitik einerseits sowie der Binnenmarktpolitik andererseits bestehen wesentliche Ansatzpunkte für einschlägige Euregio-Aktivitäten. In diesem Kontext ist es wichtig, sich die besonderen Eigenschaften und Zielsetzungen der UNBRK, die sich als Instrument zur Fortentwicklung der Menschenrechte versteht, vor Augen zu halten. Schließlich spielen die einschlägigen Überwachungsinstrumente, die bei der UNBRK verhältnismäßig stärker ausgebaut sind als bei anderen universalen Menschenrechtsabkommen, eine wichtige Rolle, namentlich der UN-Ausschuss in Genf sowie die unabhängigen Monitoringausschüsse in Tirol und Südtirol.

Abstract: Since Austria, Italy, and the EU are all parties to the UNCRPD, it embodies a common transnational standard for work in this area. Regional and structural policy on the one hand and single market policy on the other provide important starting points for relevant Euregio activities. In this context, it is important to

bear in mind the special characteristics and objectives of the UNCRPD, which represents an instrument for the further development of human rights. Finally, the relevant monitoring instruments, which are relatively more developed in the UNCRPD than in other universal human rights agreements, play an important role, namely the UN Committee in Geneva and the Independent Monitoring Committees in Tyrol and South Tyrol.

Schlüsselwörter: Binnenmarkt – Euregio – Regionalpolitik – Strukturpolitik – UN-Behindertenrechtskonvention

Keywords: European single market – Euregio – Regional policy – Structural policy – UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities

1. Einleitung

Die UN-Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UNBRK) vom 13. Dezember 2006¹ gibt es jetzt schon seit 20 Jahren; in diesem Jahr steht ein runder Geburtstag an. In Kraft getreten im Mai 2008, also bereit 17 Monaten nach ihrer Unterzeichnung (was für einen völkerrechtlichen Vertrag dieser Art ausgesprochen rasch ist), zählt das jüngste der großen UN-Menschenrechtsabkommen heute 192 Vertragsparteien. Angesichts der Gesamtzahl von knapp 200 Staaten ist damit das mögliche Maximum an Ratifikationen fast erreicht. An größeren Staaten fehlen lediglich die USA. Nachdem vor kurzem auch Liechtenstein der UNBRK beigetreten ist,² sind alle europäischen Staaten mit an Bord. Es gibt nur ein Menschenrechtsabkommen, das noch erfolgreicher ist als die UNBRK, wenn man unter „erfolgreich“ die Zahl der Vertragsparteien versteht: die UN-Konvention über die Rechte des Kindes³ mit 196 Vertragsparteien.

Wenn wir über die „UNBRK“ sprechen, können zwei unterschiedliche Dokumente gemeint sein, denn es handelt sich eigentlich um zwei Verträge in einem. Ist von der „Konvention“, dem „Übereinkommen“ oder dem „Abkommen“ selbst die Rede, dann ist damit die UNBRK im engeren Sinne gemeint, also der Vertragstext, der insbesondere die inhaltlichen Regelungen über den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen enthält. Das ist das, was die meisten interessiert: Inklusion, Barrierefreiheit, Nichtdiskriminierung, etc.⁴ Darüber hinaus gibt es aber auch noch das – am gleichen Tag wie die UNBRK (im

¹ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006.

² LGBL 3/2024; vgl. in diesem Zusammenhang die den Beitritt vorbereitende Studie GANNER, MÜLLER, VOITHOFER, *Rechtliche Implikationen einer Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention für Liechtenstein*, 2019, abrufbar unter <https://archiv.llv.li/files/asd/gutachten-liechtenstein-unbrk-28-10.pdf>.

³ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989.

⁴ Darin enthalten sind auch einige Regelungen über die Durchführung und Überwachung der UNBRK, z.B. über den in Genf angesiedelten UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das Staatenberichtsverfahren und die in jedem Vertragsstaaten einzurichtenden Anlaufstellen und unabhängigen Überwachungsmechanismen; vgl. dazu noch infra 4.

engeren Sinne) abgeschlossene – sog. Fakultativprotokoll (oder „Optional Protocol“).⁵ Der Beitritt zum Fakultativprotokoll ist, wie der Name sagt, freiwillig und nicht zwingend mit dem Beitritt zur UNBRK verbunden. Es zählt gegenwärtig 108 Vertragsstaaten,⁶ also etwas mehr als die Hälfte der Parteien der UNBRK (im engeren Sinne). Nicht selten – vor allem in Hinblick auf Staaten, die beide Verträge ratifiziert haben – sind, wenn von der „UNBRK“ (diesfalls im weiteren Sinne verstanden) die Rede ist, beide Verträge zusammen gemeint. Das Fakultativprotokoll ist deshalb wichtig, weil Staaten, die den zusätzlichen Schritt machen, dem Fakultativprotokoll beizutreten, auf dieser Grundlage anerkennen, dass Einzelpersonen, die mit ihrem Anliegen vor den innerstaatlichen Verwaltungsbehörden und Gerichten nicht erfolgreich waren, auf die internationale Ebene gehen können und eine Individualbeschwerde an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen („UN-Ausschuss“) in Genf erheben können. Ein Staat unterwirft sich damit also einem internationalen Kontrollmechanismus, was durchaus Indizwirkung für die Frage hat, wie ernst es ihm mit dem Eingehen von menschenrechtlichen Verpflichtungen in diesem Bereich ist. Denn auch sonst im (Völker-)Recht ist die eine Frage, was man bereit ist, inhaltlich zu versprechen, und die andere, wieviel man an Mechanismen zur Überwachung der inhaltlichen Verpflichtungen zu akzeptieren bereit ist. Es ist stets ein signifikanter Schritt für einen Staat, über die nationale Ebene und das nationale Rechtssystem hinauszugehen und zu akzeptieren, dass ein internationales Gremium darüber befinden können soll, ob die staatlichen Organe rechtskonform oder rechtswidrig gehandelt haben. Hier geht es, um es beim Namen zu nennen, um eine Relativierung der staatlichen Souveränität – die indes in der Natur des *internationalen* Menschenrechtsschutzes liegt, denn es sollen damit ja gemeinsame Menschenrechtsstandards mit überstaatlichem Charakter verwirklicht werden.

Sowohl Österreich als auch Italien haben beide Verträge – die UNBRK (im engeren Sinne) und das Fakultativprotokoll – 2007 unterzeichnet und 2008 bzw. 2009 ratifiziert.⁷ Während, wie erwähnt, alle europäischen Staaten mittlerweile die UNBRK ratifiziert haben, ist die Haltung zum Fakultativprotokoll nicht ganz so eindeutig: In der EU haben zum Beispiel Bulgarien, aber auch die Niederlande das Fakultativprotokoll nicht ratifiziert.⁸ Auch die Schweiz und Liechtenstein lehnen diese Form der Kontrolle von außerhalb bislang für sich ab.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass auch die Europäische Union (EU) 2011 der UNBRK (im engeren Sinne) beigetreten ist.⁹ Es handelt sich damit um das erste internationale Menschenrechtsabkommen, dessen Vertragspartei die EU selbst geworden ist.¹⁰ Allerdings ist

⁵ Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006.

⁶ Vgl. die Übersicht in <https://indicators.ohchr.org/>.

⁷ BGBl. III 155/2008; Gesetz vom 3. März 2009 Nr. 18, Gazzetta Ufficiale Nr. 61 vom 14.3.2009.

⁸ Vgl. <https://indicators.ohchr.org/>.

⁹ Beschluss 2010/48/EG, ABl. 2010 L 23/35.

¹⁰ Mittlerweile ist auch noch die Istanbul-Konvention dazu gekommen; vgl. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung

die EU nicht auch Vertragspartei des Fakultativprotokolls geworden. Das bedeutet, dass zwar eine Individualbeschwerde gegen Akte der österreichischen oder italienischen Behörden und Gerichte möglich ist, nicht aber gegen Akte der EU-Organe selbst.

Damit zeigt sich, was auch für den Kontext der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino („die Euregio“) bedeutsam ist, dass die UNBRK in das europäische Mehrebenensystem des Rechts eingegliedert ist. Es geht nicht bloss um völkerrechtliche Vorgaben, die Österreich und Italien als Staaten verpflichten, sondern auch um eine internationale Übereinkunft der EU i.S.d. Art. 216 AEUV, die einen „integrierenden Bestandteil“¹¹ des EU-Rechts und damit auch eine unionsrechtliche Vorgabe für Österreich und Italien darstellt.¹²

Von den zahlreichen Themen, die dadurch angesprochen sind, sollen im Folgenden drei vertieft werden: die UNBRK als gemeinsamer länderübergreifender Standard für die Arbeit der Euregio (2.), die UNBRK als Instrument der Fortentwicklung der Menschenrechte (3.) sowie die UNBRK und Überwachungsmechanismen (4.), bevor der Beitrag mit einem kurzen Fazit (5.) schließt.

2. Die UNBRK als gemeinsamer länderübergreifender Standard für die Arbeit der Euregio

2.1. Gemeinsame Traditionen und geteilte Unrechtserfahrung

Schon allein der Umstand, dass Österreich, Italien sowie die EU Vertragsparteien der UNBRK sind, macht deutlich, dass die Konvention einen gemeinsamen rechtlichen Standard in der Euregio und für deren Arbeit darstellt. Sowohl für die UNBRK als völkerrechtlichen Vertrag als auch für die UNBRK als Teil des EU-Rechts gilt, dass sie nicht nur die Zentralregierungen der betreffenden Staaten verpflichtet, sondern alle Gerichte, Verwaltungsbehörden und öffentlich-rechtliche Körperschaften, gleichviel ob zentralen oder regionalen Charakters, einschließlic der Euregio.

Zu dieser Idee des gemeinsamen länderübergreifenden Standards passt, dass nach der Präambel der Übereinkunft für den EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ von 2011¹³ die Arbeit der Euregio ausdrücklich im Bewusstsein „der engen historischen und kulturellen Verbindungen, der gemeinsamen Traditionen, der Beziehungen zwischen den in den drei Ländern ansässigen Menschen sowie der Notwendigkeit, Strategien und Maßnahmen

und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 11. Mai 2011; Beitritt der EU durch Beschluss (EU) 2023/1075, ABl. 2023 L 143I/1 und Beschluss (EU) 2023/1076, ABl. 2023 L 143I/4.

¹¹ EuGH 26. Oktober 1982, Rs. 104/81, *Hauptzollamt Mainz v Kupferberg* (Rn. 13).

¹² Zu den rechtlichen Implikationen noch infra 2.3.

¹³ Übereinkunft über die Errichtung des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“, 14 Juni 2011, abrufbar unter https://www.europaregion.info/fileadmin/downloads/1_UEberUns_Files/Euregio-EVTZ-Statut-GECT-statut-CastelThun-20110614.pdf.

zur gemeinsamen Verwaltung und Entwicklung des Gebietes in Bereichen von gemeinsamem Interesse auszuarbeiten“, erfolgt.

Aus diesen gemeinsamen engen historischen und kulturellen Beziehungen und Traditionen erwächst demzufolge das Bedürfnis, Bereiche, die von gemeinsamem Interesse sind, gemeinsam zu gestalten. In diese kooperative Haltung, die in der historischen Verbundenheit in der Europaregion gründet, fügt sich die UNBRK als gemeinsamer normativer Standard, zu dem sich alle unabhängig voneinander bekannt haben, ein. Er ist mithin, wenn man so will, Bestandteil der „Geschäftsgrundlage“ der Euregio-Zusammenarbeit.

Indes, und das ist die andere Seite, die freilich genauso dazu gehört, sind Teil dieser gemeinsamen historischen Erfahrung auch die problematischen Aspekte der Vergangenheit, die in die Gegenwart wirken: In Zusammenhang mit der Situation von Menschen mit Behinderungen sprechen wir auch von einer jahrhundertelangen Geschichte von Diskriminierung, Marginalisierung und Exklusion. Zentrale Elemente dieser geteilten historischen Unrechtserfahrung sind der Blick auf Behinderung als Defekt und medizinisches Problem¹⁴ und, daraus abgeleitet, Politiken systematischer Benachteiligung und Ausschließung von Menschen mit Behinderungen quer durch alle Lebensbereiche, sowie Strategien der Institutionalisierung, der Schaffung und Perpetuierung von Institutionen zur Versorgung von Menschen mit Behinderungen.¹⁵

Letzteres bedeutet, dass Menschen – durchaus im hegelianischen Sinne – „aufgehoben“ werden, schon irgendwie geschützt, aber auch zugleich aus dem Lichte der Öffentlichkeit genommen, zur Seite geschoben, weggesperrt, damit die Gesellschaft nicht hinschauen muss. Verbunden mit dieser „Geh weg, du Problem“-Mentalität ist oft eine paternalisierend-karitative Haltung, die sich dadurch kennzeichnet, dass die „normalen“ Menschen genau wissen, was für die „nicht-normalen“ gut und richtig ist. Mit dieser fremdbestimmenden Haltung will der menschenrechtliche Ansatz, der der UNBRK zugrunde liegt,¹⁶ brechen. Das wird auch bereits in ihrer Präambel deutlich, der zufolge die Konvention «in der Überzeugung [geschaffen wurde], dass ein umfassendes und in sich geschlossenes internationales Übereinkommen zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den entwickelten Ländern einen maßgeblichen Beitrag zur Beseitigung der tiefgreifenden sozialen Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen leisten und ihre Teilhabe am

¹⁴ Zum medizinisch-defektorientierten Bild von Behinderung etwa DEGENER, *Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung*, in: DEGENER, DIEHL (Hrsg.): *Handbuch der Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe*, Bonn, 2015, 55, 60.

¹⁵ Vgl. namentlich Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies*, CRPD/C/5, 10 Oktober 2022, Nr. 6 ff., abrufbar unter <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd-c5-guidelines-deinstitutionalization-including>.

¹⁶ Vgl. dazu einmal mehr statt aller DEGENER, op. cit., 60.

bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben auf der Grundlage der Chancengleichheit fördern wird».¹⁷

2.2. Die UNBRK im Kontext des Mandats der Euregio: Kohäsion und Binnenmarkt

Fragt man sich nunmehr, was diese gemeinsamen Erfahrungen speziell im Kontext des Mandats der Euregio bedeuten, ist insbesondere auf Art. 5 der oben erwähnten Übereinkunft für den EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ zu verweisen. Demzufolge verfolgt die Euregio insbesondere das Ziel der Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen der Bevölkerung der beteiligten Länder sowie der Förderung ihrer territorialen Entwicklung, wobei folgende Kooperationsbereiche besondere Beachtung finden: Bildung, Kultur, Energie, nachhaltige Mobilität, Gesundheit, Forschung und Innovation, Wirtschaft sowie Berglandwirtschaft und -umwelt.¹⁸

Dieses Mandat ist nicht in einem Vakuum entstanden. Denn bei der Euregio handelt es sich um einen sog. Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) i.S.d. Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 („EVTZ-Verordnung“).¹⁹ Der EVTZ ist ein Gefäß, ein institutioneller Rahmen, den das EU-Recht zur Verfügung stellt, um regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, wie diejenige im Raum der Euregio, in institutionell geordneten Bahnen zu verwirklichen. Insofern spiegeln die rechtlichen Grundlagen der Euregio Tirol – Südtirol – Trentino auch die einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben wider, wie sie in Art. 7 Abs. 2 S. 1 der EVTZ-Verordnung niedergelegt sind: «Der EVTZ handelt innerhalb der Grenzen der ihm übertragenen Aufgaben, nämlich der Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union, sowie der Überwindung von Hindernissen auf dem Binnenmarkt.»

Charakteristisch für diese Aufgabenbeschreibung ist die Ausrichtung an zwei Hauptzielen der EU, nämlich den in Art. 3 Abs. 3 EUV sowie Art. 26 und Art. 174 AEUV verankerten Zielen der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Kohäsionspolitik) einerseits sowie der Verwirklichung des Binnenmarktes (Binnenmarktpolitik) andererseits. Der EVTZ hat demzufolge im Kern kein menschenrechtliches Mandat. Bezeichnenderweise kommen die Begriffe „Menschenrechte“ oder „Grundrechte“ weder in der EVTZ-Verordnung selbst noch in der Übereinkunft bzw. den Statuten der Euregio vor; wie im Übrigen auch nicht der Begriff der „Behinderung“. Das nährt Zweifel, ob die

¹⁷ UNBRK (Fn. 1), Präambel, lit. y.

¹⁸ Vgl. Übereinkunft (Fn. 13), Art. 5 Abs. 2; ähnlich auch Art. 5 Abs. 2 der Satzung des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit „Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino“, 14. Juni 2011, abrufbar unter https://www.europaregion.info/fileadmin/downloads/1_UeberUns_Files/Euregio-EVTZ-Statut-GECT-statut-CastelThun-20110614.pdf.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. 2006 L 210/19.

UNBRK und der darin festgeschriebene Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Euregio überhaupt relevant sind.

Allerdings lohnt ein näherer Blick auf die primärrechtlichen Grundlagen, um zu einem differenzierten Bild zu gelangen: Was erstens die Kohäsionspolitik anlangt (Art. 174-178 AEUV), handelt es sich um einen der ältesten Politikbereiche der europäischen Integration. Schon in den Gründungsverträgen erwähnt, erlangte das Ziel vor allem mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 größere Sichtbarkeit.²⁰ Während früher die Perspektive vorrangig war, den Rückstand geographisch oder anderweitig benachteiligter Regionen aufzuholen und zu kompensieren, ist der Ansatz heute breiter, denn es geht allgemein um die Förderung des besseren Zusammenhalts in einem regional strukturierten Europa; deshalb spricht man auch vermehrt von Regionalpolitik oder Strukturpolitik. Dabei wird nicht die Vereinheitlichung oder Nivellierung der Lebensverhältnisse in Europa angestrebt, sondern getreu dem Motto der EU „In Vielfalt vereint“,²¹ sollen regionale Unterschiede durchaus erhalten bleiben, wobei aber grundlegende Anforderungen (wie sie sich insbesondere auch aus grund- und menschenrechtlichen Vorgaben ergeben) für alle gewährleistet sein sollen. Vor diesem Hintergrund erfasst die Kohäsionspolitik grundsätzlich alle Lebensbereiche, auch Gesundheitsversorgung, Bildung, kommunale Dienste, Mobilität, etc. Das bringt uns wieder zum Thema zurück, denn das sind genau Kernbereiche, in denen die UNBRK wirkt und wirken soll.

Das rückt auch eines der zentralen Instrumente der EU im Bereich der Regionalpolitik in den Blickpunkt, nämlich die sog. EU-Struktur- oder Regionalfonds.²² Es geht dabei um große Fördertöpfe, deren Gelder die Mitgliedstaaten und ihre regionalen Akteure mit verschiedenen Projekten und Initiativen abrufen können. Besondere Bedeutung erlangen damit die Kriterien und Prioritäten, nach denen diese Fördermittel vergeben werden. Entscheidend ist, dass diese den grundlegenden Prinzipien der UNBRK – Nichtdiskriminierung, Barrierefreiheit, volle Teilhabe (Inklusion), Deinstitutionalisierung – entsprechen und sie jedenfalls nicht konterkarieren; zur Bedeutung der primär- und völkerrechtskonformen Interpretation in diesem Zusammenhang kommen wir im Folgenden noch.²³ Die UNBRK-konforme Ausgestaltung der Förderstrategien und -verfahren im Bereich der Struktur- und Regionalpolitik ist damit von entscheidender Bedeutung für die tatsächliche

²⁰ Vgl. Präambularabsatz 5 der Stammfassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 („den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“) sowie BREITENMOSER, MÜLLER, WEYENETH, *Europarecht*, 5. Auflage, Zürich 2026, Rn. 42.

²¹ Vgl. Art. IV-1 des Entwurfs des Vertrags über eine Verfassung für Europa, 18. Juli 2003, abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718(01)); vgl. nunmehr die (freilich rechtlich unverbindliche) Erklärung Nr. 52 zu den Symbolen der Europäischen Union, ABl. 2012 C 326/357.

²² Vgl. etwa Verordnung (EU) 2021/1058 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, ABl. 2021 L 231/60.

²³ Vgl. dazu noch *infra* 2.3.

Verwirklichung der Ziele und Standards, auf deren Einhaltung und Förderung sich die Mitgliedstaaten und die EU mit der Ratifikation der UNBRK verpflichtet haben.

Denn es bestehen massive Herausforderungen in diesem Bereich. Eine Vielzahl von Beschwerden²⁴ wurde bereits an die Kommission herangetragen, denen zufolge die bestehenden Förderinstrumente zwar, oberflächlich betrachtet, UNBRK-konform sind, aber in einer Weise angewendet werden, die der UNBRK widerspricht; namentlich indem Projekte gefördert werden, die z.B. nicht zur Deinstitutionalisierung beitragen, sondern umgekehrt bestehende Institutionen zementieren und perpetuieren. Kritik in diese Richtung kam etwa schon vom Europäischen Rechnungshof²⁵ und erst jüngst auch vom UN-Ausschuss im Rahmen des zweiten Staatenprüfungsverfahrens der EU.²⁶ Und auch die Euregio, die ein entscheidender Akteur in diesem Zusammenhang sein kann, muss sich fragen, wie UNBRK-bewusst und -sensibel sie agiert, wenn es um ihre jetzige und künftige Rolle im Zusammenhang mit der Struktur- und Regionalpolitik geht.

Ähnliches gilt auch für den zweiten Punkt, den Binnenmarkt. Auch hier ist der Zusammenhang zur UNBRK zunächst alles andere als offensichtlich. Das Bild ändert sich jedoch, wenn man berücksichtigt, dass zahlreiche der rezenten Rechtsakte der EU zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen und damit zur Verwirklichung der UNBRK als Rechtsgrundlage die allgemeine Binnenmarktkompetenz nach Art. 114 AEUV haben. Dieser Bestimmung zufolge kann der Unionsgesetzgeber tätig werden und Harmonisierungsvorschriften erlassen, wenn dadurch das Funktionieren des Binnenmarktes verbessert wird. Der Unionsgesetzgeber hat in jüngerer Zeit vor allem zur Verwirklichung der Barrierefreiheit Massnahmen auf diese Rechtsgrundlage gestützt, z.B. die Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (sog. Web Accessibility Directive),²⁷ die Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen²⁸ oder die Richtlinie (EU) 2024/2841 zur Einführung des Europäischen Behindertenausweises und des Euro-

²⁴ Zu einer Beschwerde betreffend Tirol, mit der die missbräuchliche Verwendung von geschätzten € 3,2 Mio. aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (E-LER) geltend gemacht wird, die für die Renovierung und den Neubau von aussonderten Behinderteneinrichtungen verwendet wurden, vgl. <https://enil.eu/press-release-disability-groups-file-second-complaint-against-austria-for-eu-funds-misuse/>. Für weitere einschlägige Fälle vgl. die Nachweise in der parlamentarischen Anfrage von MEP Monika Vana an die Kommission betreffend Beschwerden betreffend Verwendung von ELER-Mitteln für Behinderteneinrichtungen in Österreich, 30. Mai 2023, P-001723/2023/rev.1, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-001723_EN.html.

²⁵ Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht „Unterstützung von Menschen mit Behinderungen: Die praktischen Auswirkungen der EU-Maßnahmen sind beschränkt“*, Nr. 20/2023, Rn. 78-85 und 94, abrufbar unter https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-20/SR-2023-20_DE.pdf.

²⁶ CRPD, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of the European Union*, CRPD/C/EU/CO/2-3, 17. April 2025, Rn. 49(c).

²⁷ Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen, ABl. 2016 L 327/1.

²⁸ Richtlinie (EU) 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen, ABl. 2019 L 151/70.

päischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen.²⁹ Das macht deutlich, dass die Binnenmarktpolitik einen direkten Bezug zur Situation von Menschen mit Behinderungen hat. Die Binnenmarktpolitik ist in der Realität der heutigen EU – zumal die Realisierbarkeit der seit vielen Jahren zwischen den Mitgliedstaaten verhandelten, auf Art. 19 AEUV³⁰ zu stützenden und damit einstimmig zu erlassenden horizontale Gleichbehandlungsrichtlinie nach wie vor in den Sternen steht – neben der vorher diskutierten Regionalpolitik der wichtigste Politikbereich für die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Im EVTZ-Recht findet sich mit der oben erwähnten Zielsetzung der „Überwindung von Hindernissen auf dem Binnenmarkt“³¹ ein klarer Ansatzpunkt für einschlägige Initiativen.

2.3. Pflicht zur primärrechts- und völkerrechtskonformen Auslegung und Anwendung des EU-Rechts und nationalen Rechts

Wichtig bei alledem ist zu sehen, dass die angesprochenen Sekundärrechtsakte nicht im luftleeren Raum auszulegen und anzuwenden sind, sondern nach den einschlägigen Regeln des EU-Rechts. Dieses verpflichtet insbesondere zur primärrechtskonformen Interpretation³² des abgeleiteten EU-Rechts, aber auch des nationalen Rechts. In unserem Zusammenhang ist dabei vor allem auf Art. 3 Abs. 3 EUV hinzuweisen, wonach die EU soziale Ausgrenzungen und Diskriminierungen bekämpft, ebenso wie auf Art. 26 der Grundrechtecharta der EU (GRC): «Die Union anerkennt und achtet den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft.» Darüber hinaus ist die UNBRK, wie eingangs erwähnt, aufgrund des Beitritts der EU als internationale Übereinkunft i.S.d. Art. 216 AEUV integrierender Bestandteil des EU-Rechts,³³ das im Stufenbau der Unionsrechtsordnung über dem Sekundärrecht steht (Art. 216 Abs. 2 AEUV). Dementsprechend sind das abgeleitete EU-Recht und das mitgliedstaatliche Recht völkerrechtskonform auszulegen und anzuwenden.³⁴

²⁹ Richtlinie (EU) 2024/2841 zur Einführung des Europäischen Behindertenausweises und des Europäischen Parkausweises für Menschen mit Behinderungen, ABl. L 2024/2841.

³⁰ Vgl. aber jüngst die auf Art. 19 AEUV gestützte Richtlinie (EU) 2024/1499 über Standards für Gleichbehandlungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, der Gleichbehandlung von Personen in Beschäftigung und Beruf ungeachtet ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sexuellen Ausrichtung sowie von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit und im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. 2024/1499 sowie – gestützt auf Art. 157 AEUV – Richtlinie (EU) 2024/1500 über Standards für Gleichbehandlungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, ABl. 2024/1500.

³¹ Vgl. supra bei Fn. 19.

³² Vgl. etwa EuGH 27. Januar 1994, Rs. C-98/91, *Herbrink v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, (Rn. 9).

³³ Vgl. supra bei Fn. 11.

³⁴ Vgl. etwa – ausdrücklich mit Bezug auf die UNBRK – EuGH 11. April 2013, verb. Rs. C-335/11 und C-337/11, *HK Danmark v Dansk almennyttigt Boligselskab* (Rn. 29).

Teilweise tragen dem die Sekundärrechtsakte Rechnung, indem sie in den Erwägungsgründen ausdrücklich die primärrechtlichen (namentlich Art. 26 GRC) und völkerrechtlichen (UNBRK) Grundlagen in Erinnerung rufen,³⁵ etwa mit folgender Formulierung: «Die Union ist Vertragspartei der VN-BRK und ist an dessen Bestimmungen gebunden, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten fester Bestandteil der Rechtsordnung der Union sind. Alle Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien der VN-BRK und sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an dieses Übereinkommen gebunden. Obwohl die VN-BRK von der Union und allen Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert wurde, müssen bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sowohl auf Unionsebene als auch in allen Mitgliedstaaten noch Fortschritte gemacht werden.»³⁶ Aber auch unabhängig von derartigen Bezugnahmen gilt die unionsrechtliche Pflicht zur primärrechts- und völkerrechtskonformen Auslegung und Anwendung des Sekundärrechts und nationalen Rechts uneingeschränkt, und zwar für alle mitgliedstaatlichen Akteure, einschliesslich ihrer Gebietskörperschaften und in diesem Rahmen gegründete Formen der Zusammenarbeit wie ein EVTZ, also auch im Rahmen der Euregio.

3. Die UNBRK als Instrument der Fortentwicklung der Menschenrechte

Nach der Einordnung der Relevanz der UNBRK im Kontext der Euregio ist es darüber hinaus zielführend, sich das Reform- und Innovationspotenzial der UNBRK gesondert vor Augen zu führen. Die Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK), der insgesamt 46 Staaten, darunter alle EU-Mitgliedstaaten, angehören, verkörpert den gemeinsamen europäischen Grundrechtsmindeststandard; dies verdeutlicht insbesondere die Schutzniveausicherungsklausel in Art. 52 Abs. 3 GRC.

Von ihrem Inhalt her enthält die EMRK aber weitgehend nur „klassische“ bürgerliche Rechte in der Lockeschen Tradition. Bei ihrer Schaffung wurde auf die Aufnahme von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten verzichtet.³⁷ Daher dominiert in diesem Kontext die liberale, abwehrrechtliche Perspektive, derzufolge der Schutzzweck der Menschenrechte vor allem darin besteht, vom Staat in Ruhe gelassen zu werden und sein Leben und Eigentum in Ruhe und Frieden genießen zu können. Dieses in einem bürgerlichen Kontext entwickelte Menschenrechtskonzept hat als Modellmenschen Personen vor Augen, die für sich selbst sorgen können und zuvörderst daran interessiert sind, dass

³⁵ Vgl. etwa ErwG 5 und 20 der Verordnung 2021/1058 (Fn. 22) sowie ErwG 1, 2, 5 und 6 der Richtlinie 2024/2841 (Fn. 29).

³⁶ Ibid., ErwG 5 der Richtlinie 2024/2841 (Fn. 29).

³⁷ Vgl. dazu namentlich die Europäische Sozialcharta (revidiert), 3. Mai 1996.

es nicht zu viele Steuern, nicht zu viel polizeiliche Überwachung und überhaupt nicht zu viel staatliche Einmischung gibt.

Dieses Menschenrechtskonzept wurde schon unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte,³⁸ die auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält, und dann vor allem durch den UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966³⁹ fundamental in Frage gestellt. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat schon längst aus den Garantien der EMRK verschiedene Schutzpflichten abgeleitet, sodass viele der ursprünglich vorrangig abwehrrechtlich konzipierten Garantien heute auch Elemente von Gewährleistungs- und Teilhaberechten enthalten, gerade auch im Blick auf Menschen mit Behinderungen, auch wenn der EGMR hier letztlich oft mit einer gewissen Zurückhaltung agiert.

Die UNBRK von 2006 geht noch einmal einen Schritt weiter und überwindet die prinzipielle Unterscheidung von bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits, von Menschenrechten der sog. ersten und zweiten Generation. Zentrale Garantien der UNBRK wie Verwirklichung von Barrierefreiheit, Inklusion und Deinstitutionalisierung liegen nämlich quer zu dieser Unterscheidung. Zentral für sie ist der oben bereits angesprochene Paradigmenwechsel von einem defektorientierten zu einem menschenrechtlichen Ansatz⁴⁰ und damit zu einer Wahrnehmung von Menschen, die nicht behindert *sind*, sondern durch gesellschaftliche Traditionen und Konventionen behindert *werden*. Dies manifestiert sich besonders deutlich in der Präambel der UNBRK, derzufolge «das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und [...] Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft, auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen, hindern».⁴¹

Wir sehen vor diesem Hintergrund eine gewisse Arbeitsteilung im Bereich der Menschenrechte: Während die EMRK noch stärker das liberale, abwehrrechtliche Erbe im Blick hat, entfaltet sich mit der und durch die UNBRK ein besonderes Reform- und Innovationspotenzial, das gesellschaftliche Strukturen – „einstellungs- und umweltbedingte Barrieren“ – sukzessive dahingehend umformen will, dass Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen als solche erkannt und benannt werden und eine inklusive, barriere- und diskriminierungsfreie Gesellschaft verwirklicht wird. Entscheidende Bausteine dafür sind die volle und gleiche Anerkennung von Menschen mit Behinderungen vor dem Gesetz

³⁸ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 10. Dezember 1948.

³⁹ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 16. Dezember 1966.

⁴⁰ Vgl. supra Fn. 14.

⁴¹ UNBRK (Fn. 1), Präambel, lit. e.

(Art. 12 UNBRK) sowie die Ermöglichung, dass sich Menschen mit Behinderungen selbst – d.h. nicht paternalisierend, sondern im Sinne der Selbstvertretung – rechtzeitig, echt und umfassend an der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen und Strategien beteiligen können, die sie betreffen (Art. 4 Abs. 3 UNBRK; „nichts über uns ohne uns“). Dazu gehört auch, dass die Belange der UNBRK in allen Politikbereichen systematisch berücksichtigt werden (Präambel UNBRK, lit. g; „mainstreaming“), umfassende Bewusstseinsbildung (Art. 8 UNBRK), aber auch die Schaffung geeigneter Datengrundlagen (Art. 31 UNBRK), um informierte, evidenzbasierte und wirksame Politiken zur Verwirklichung der Ziele der UNBRK entwickeln und durchführen zu können. An diesem Punkt und unter Berücksichtigung dieser Vorgaben haben einschlägige unionale und mitgliedstaatliche Förderstrategien anzusetzen, worunter sich etwa die Strategie der EU für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030 nennen lässt.⁴²

4. Die UNBRK und Überwachungsmechanismen

Als letzter relevanter Gesichtspunkt, gerade auch im Blick auf die Euregio, lässt sich nennen, dass die UNBRK im Vergleich zu anderen internationalen Menschenrechtsabkommen über ein relativ robustes Überwachungssystem verfügt, und zwar auf nationaler Ebene (Art. 33 UNBRK) ebenso wie auf internationaler Ebene (Art. 34 UNBRK).

Was zunächst den aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten zusammengesetzten UN-Ausschuss in Genf betrifft, der das Herzstück des internationalen Überwachungssystems darstellt, sind vor allem drei Aufgaben erwähnenswert: erstens die regelmässigen Staatenprüfungsverfahren (Art. 35, 36 UNBRK), denen sich Österreich, Italien und auch die EU bereits mehrfach unterzogen haben⁴³; zweitens das oben erwähnte⁴⁴ Individualbeschwerdeverfahren aufgrund des Fakultativprotokolls, das zwischenzeitlich zu drei Verfahren gegen Österreich⁴⁵ und zwei Verfahren gegen Italien⁴⁶ geführt hat; und schließlich drittens die sog. „General Comments“,⁴⁷ im Rahmen derer der UN-Ausschuss aus seiner

⁴² Europäische Kommission, *Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030*, COM(2021) 101 final, 3 März 2021.

⁴³ Vgl. für Österreich: CRPD, *Schlussfolgerungen zum kombinierten 2. und 3. Staatenbericht*, CRPD/C/AUT/CO/2-3, 28 September 2023, abrufbar unter <https://docs.un.org/en/CRPD/C/AUT/CO/2-3>; für Italien: CRPD, *Schlussfolgerungen zum 1. Staatenbericht*, CRPD/C/ITA/CO/1, 6 Oktober 2016, abrufbar unter https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/ITA/CO/1&Lang=En; kombinierter 2., 3. und 4. Staatenbericht am 11.5.2023 vorgelegt; für die EU: vgl. *Schlussfolgerungen zum kombinierten 2. und 3. Bericht* (Fn. 26).

⁴⁴ Vgl. supra bei Fn. 5.

⁴⁵ CRPD, *F. v Austria*, CRPD/C/14/D/21/2014, 21 August 2015; CRPD, *Simon Bacher v Austria*, CRPD/C/19/D/26/2014, 16 Februar 2018; CRPD, *M. Köck v Austria*, CRPD/C/26/D/50/2018, 24 März 2022.

⁴⁶ CRPD, *A.F. v Italy*, CRPD/C/13/D/9/2012, 27 März 2015; CRPD, *Maria Simona Bellini v Italy*, CRPD/C/27/D/51/2018, 26 August 2022.

⁴⁷ Vgl. die Auflistung unter <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/general-comments>.

Überwachungstätigkeit nach Themenbereichen gegliederte allgemeine Schlussfolgerungen erarbeitet, die wichtige – zwar rechtlich unverbindliche, aber mit der Autorität des Ausschusses als von den Vertragsstaaten zur Überwachung der UNBRK bestelltes Organ (Art. 34 Abs. 1 UNBRK) ausgestattete – Auslegungsrichtlinien für die Garantien der UNBRK beinhalten.

Was die nationale Ebene anlangt,⁴⁸ sind vor allem die unabhängigen Überwachungsmechanismen i.S.d. Art. 33 Abs. 2 UNBRK hervorzuheben, d.h. Unabhängige Monitoringausschüsse, wie sie etwa in Tirol oder Südtirol geschaffen wurden. Der Vorschrift zufolge soll für diese gelten: „Bei der Bestimmung oder Schaffung eines solchen Mechanismus berücksichtigen die Vertragsstaaten die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.“ Darin ist insbesondere ein Verweis auf die Kriterien der sog. Pariser Prinzipien für nationale Menschenrechtsinstitutionen⁴⁹ zu sehen.⁵⁰

Darüber hinaus ist gerade im Kontext der Euregio auf die in Art. 32 UNBRK ausdrücklich verankerte „internationale Zusammenarbeit“ hinzuweisen, die die Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation von staatlichen (sowohl zentralen als auch regionalen) und zivilgesellschaftlichen Akteuren zur besseren Umsetzung und Verwirklichung der UNBRK hervorhebt. Gerade im Kontext der Euregio lässt sich das in Art. 32 Abs. 1 lit. b UNBRK verankerte Ziel fördern, „den Aufbau von Kapazitäten zu erleichtern und zu unterstützen, unter anderem durch den Austausch und die Weitergabe von Informationen, Erfahrungen, Ausbildungsprogrammen und vorbildlichen Praktiken“. Derartige „best practices“ können, wie zwischen den Monitoringausschüssen vielfach auch schon gelebt, insbesondere in Vernetzungstreffen, der Koordinierung von Aktivitäten oder gemeinsamen Berichten, Publikationen und Tagungen bestehen.

5. Fazit

Die gemeinsamen historischen Erfahrungen und Traditionen, auf die sich die Grundlagendokumente der Euregio berufen, stellen – in den guten ebenso wie den problematischen Aspekten – eine Basis für die Kooperation im Rahmen der Euregio dar. Da sowohl Österreich, Italien als auch die EU Vertragsparteien der UNBRK sind, verkörpert sie einen gemeinsamen länderübergreifenden Standard für die Arbeit in diesem Bereich. Insofern es

⁴⁸ Vgl. dazu auch HAPFACHER und PIXNER in diesem Heft.

⁴⁹ UN-Generalversammlungsresolution 48/134, 20 Dezember 1993.

⁵⁰ Vgl. ECCHER et al., *Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachenden Verpflichtungen Österreichs*, 2014, Rn. 78, abrufbar unter <https://broschuerenservice.sozialministerium.gv.at/Home/Download?publicationId=278>; GANNER, VOITHOFER, *Art. 33 UNBRK*, in: NAGUIB, PÄRLI, LANDOLT, DEMIR, FILIPPO (Hrsg.), *Handkommentar UNO-Behindertenrechtskonvention*, Bern, 2023, Rn. 64.

sich bei der Euregio um einen EVTZ mit einem bestimmten Mandatsbereich handelt, hat sich gezeigt, dass gerade im Bereich der Regional- und Strukturpolitik einerseits sowie der Binnenmarktpolitik andererseits wesentliche Ansatzpunkte für einschlägige Euregio-Aktivitäten bestehen.

In diesem Kontext ist es wichtig, sich die besonderen Eigenschaften und Zielsetzungen der UNBRK, die sich als Instrument zur Fortentwicklung der Menschenrechte versteht, vor Augen zu halten. Schließlich spielen die einschlägigen Überwachungsinstrumente, die bei der UNBRK verhältnismäßig stärker ausgebaut sind als bei anderen universalen Menschenrechtsabkommen, eine wichtige Rolle: Das gilt für die internationale Ebene mit dem UN-Ausschuss in Genf, der über die Staatenberichtsverfahren, die Prüfung von Individualbeschwerden und die Verabschiedung von General Comments zur Überwachung und Förderung der UNBRK beiträgt. Das gilt genauso, und verbunden damit, für die nationale Ebene, wo vor allem die Unabhängigen Monitoringausschüsse in Tirol und Südtirol zu nennen sind. Auch diesbezüglich bieten sich – gerade im Blick auf Art. 32 UNBRK – geeignete Initiativen auch im Rahmen der Euregio an.

La rilevanza della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità per l'Euregio Tirolo AltoAdige Trentino*

The relevance of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the Euregio Tyrol-South Tyrol-Trentino

Andreas Th. Müller

Professore ordinario di Diritto europeo, Diritto internazionale e Diritti umani nell'Università di Basilea

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità come standard transnazionale comune per le attività dell'Euregio. – 2.1. Tradizioni comuni ed esperienze di ingiustizia condivise. – 2.2. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nel quadro del mandato dell'Euregio: coesione e mercato interno. – 2.3. L'obbligo di interpretazione e applicazione del diritto dell'UE e del diritto nazionale in conformità con il diritto europolitico primario e il diritto internazionale. – 3. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità come strumento per l'ulteriore sviluppo dei diritti umani. – 4. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e i meccanismi di monitoraggio. – 5. Conclusioni.

Sinossi: Poiché l'Austria, l'Italia e l'Unione Europea hanno tutte aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, quest'ultima rappresenta uno standard transnazionale comune in materia. Proprio nella politica regionale e strutturale, da un lato, e in quella del mercato interno, dall'altro, si riscontrano i punti di partenza essenziali per le relative attività dell'Euregio. In questo contesto, è importante tenere presenti le caratteristiche e gli obiettivi specifici della Convenzione, che rappresenta uno strumento per lo sviluppo ulteriore dei diritti umani. Infine, anche gli strumenti di monitoraggio, che nella Convenzione sono più sviluppati rispetto ad altri trattati universali sul tema, rivestono un ruolo importante: ci si riferisce, in particolare, al Comitato delle Nazioni Unite a Ginevra e ai comitati di monitoraggio indipendenti in Tirolo e Alto Adige.

Abstract: Since Austria, Italy, and the EU are all parties to the UNCRPD, it embodies a common transnational standard for work in this area. Regional and structural policy on the one hand and single market policy on

* La traduzione dal tedesco è di Matteo Borzaga.

the other provide important starting points for relevant Euregio activities. In this context, it is important to bear in mind the special characteristics and objectives of the UNCRPD, which represents an instrument for the further development of human rights. Finally, the relevant monitoring instruments, which are relatively more developed in the UNCRPD than in other universal human rights agreements, play an important role, namely the UN Committee in Geneva and the Independent Monitoring Committees in Tyrol and South Tyrol.

Parole chiave: Mercato interno – Euregio – Politica regionale – Politica strutturale – Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

Keywords: European single market – Euregio – Regional policy – Structural policy – UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities

1. Introduzione

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006¹ (la “Convenzione ONU”) festeggia quest’anno il proprio ventesimo anniversario. Entrata in vigore nel maggio 2008, ovvero 17 mesi dopo la sua firma (tempistica estremamente rapida per un trattato internazionale di questo tipo), la più recente delle grandi convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti umani conta oggi 192 parti contraenti, è stata cioè ratificata quasi universalmente. Tra i Paesi più importanti mancano solo gli Stati Uniti. Dopo la recente adesione del Liechtenstein alla Convenzione ONU², tutti gli Stati europei hanno, a questo punto, aderito. Vi è solo un trattato sui diritti umani che ha avuto più successo della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, se per successo si intende il numero di parti contraenti: la Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia³, che conta 196 ratifiche.

Quando parliamo di Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità possiamo riferirci a due documenti diversi, poiché in realtà si tratta di due trattati in uno. Per “Convenzione”, “Accordo” o “Trattato” si intende infatti la Convenzione ONU in senso stretto, ovvero l’articolato normativo che contiene in particolare le disposizioni relative alla tutela dei diritti delle persone con disabilità. È questo ciò che interessa maggiormente: inclusione, accessibilità, non discriminazione, ecc.⁴. Esiste poi il c.d. Protocollo opzionale (“*optional protocol*”), concluso lo stesso giorno della Convenzione ONU intesa in senso

¹ Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006.

² LGBl. (Gazzetta Ufficiale del Liechtenstein) 3/2024; cfr., a questo proposito, lo studio preparatorio all’adesione condotto da GANNER, MÜLLER, VOITHOFER, *Rechtliche Implikationen einer Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention für Liechtenstein*, 2019, disponibile al link <https://archiv.llv.li/files/asd/gutachten-liechtenstein-unbrk-28-10.pdf>.

³ Convenzione sui diritti dell’infanzia del 20 novembre 1989.

⁴ Essa contiene anche alcune disposizioni relative all’attuazione e al monitoraggio della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ad esempio sul Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità con sede a Ginevra, sulla procedura di presentazione dei rapporti degli Stati, nonché sui punti di contatto e sui meccanismi di monitoraggio indipendenti da istituire in ciascuno Stato contraente; cfr. anche *infra* 4.

stretto⁵. L'adesione al Protocollo opzionale è, come suggerisce il nome, volontaria e non necessariamente legata a quella relativa alla Convenzione ONU. Attualmente il Protocollo conta 108 Stati contraenti⁶, ovvero poco più della metà degli aderenti alla Convenzione ONU intesa in senso stretto. Non di rado, soprattutto per quanto riguarda gli Stati che hanno ratificato entrambi i trattati, quando si parla di Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (in questo caso intesa in senso lato) ci si riferisce ad entrambi i trattati contemporaneamente.

Il Protocollo opzionale è rilevante perché gli Stati che compiono il passo ulteriore di aderirvi riconoscono, su questa base, che le persone che non hanno ottenuto tutela da parte delle autorità amministrative e dei tribunali nazionali possono presentare un ricorso individuale, sul piano internazionale, al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità (il "Comitato delle Nazioni Unite"), con sede a Ginevra. Lo Stato parte si sottopone quindi a un meccanismo di controllo internazionale, il che è indicativo della serietà con cui intende assumersi gli impegni in materia di diritti umani in questo settore. Infatti, anche in altri ambiti del diritto (internazionale), una cosa è ciò che si è disposti a promettere in termini di contenuto, un'altra è ciò che si è invece pronti ad accettare in termini di meccanismi di controllo degli obblighi assunti. È sempre un passo significativo per uno Paese andare oltre il proprio sistema domestico di tutela e accettare che un organismo internazionale possa decidere se le autorità statali abbiano agito in modo giuridicamente corretto oppure no. Si tratta, evidentemente, di una relativizzazione della sovranità statale, che è tuttavia nella natura della protezione *internazionale* dei diritti umani, poiché l'obiettivo è quello di realizzare standard comuni in materia di diritti umani con carattere sovranazionale.

Sia l'Austria che l'Italia hanno sottoscritto entrambi i trattati – la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità intesa in senso stretto e il Protocollo opzionale – nel 2007 e li hanno ratificati, rispettivamente, nel 2008 e nel 2009⁷. Mentre, come già detto, tutti gli Stati europei hanno ormai ratificato la Convenzione ONU, il loro atteggiamento rispetto al Protocollo opzionale non è così univoco: nell'Unione Europea (UE), ad esempio, né la Bulgaria né i Paesi Bassi, hanno ratificato il Protocollo opzionale⁸. Anche la Svizzera e il Liechtenstein si sono fino ad ora rifiutati di farlo e respingono questa forma di controllo dall'esterno.

Va poi sottolineato come anche l'UE abbia aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità intesa in senso stretto nel 2011⁹. Si tratta, quindi,

⁵ Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006.

⁶ Per approfondimenti si v. il link <https://indicators.ohchr.org/>.

⁷ BGBl. (Gazzetta Ufficiale federale austriaca) III 155/2008; legge del 3 marzo 2009, n. 18, Gazzetta Ufficiale n. 61 del 14.3.2009.

⁸ Cfr. il link <https://indicators.ohchr.org/>.

⁹ Decisione 2010/48/CE, in *GU*, 2010 L 23/35.

del primo accordo internazionale sui diritti umani di cui l'UE stessa è diventata parte contraente¹⁰. L'UE non ha invece aderito al Protocollo opzionale. Ciò significa che è possibile presentare ricorso contro atti delle autorità e dei tribunali austriaci o italiani, ma non degli organi dell'UE.

Ciò dimostra quanto sia importante, anche nel contesto dell'Euregio Tirolo AltoAdige Trentino ("l'Euregio"), che la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità sia integrata nel sistema giuridico europeo a più livelli. Non si tratta infatti soltanto di norme di diritto internazionale che vincolano l'Austria e l'Italia in quanto Stati, ma pure di un accordo internazionale di cui è parte l'UE ai sensi dell'articolo 216 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che costituisce "parte integrante"¹¹ del diritto dell'Unione europea e rappresenta quindi una prescrizione di diritto dell'Unione nei confronti dell'Austria e dell'Italia¹².

Tra i numerosi temi che potrebbero essere oggetto di approfondimento in questa sede, ne verranno in particolare presi in considerazione tre: la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità come standard transnazionale comune per le attività dell'Euregio (par. 2.), la medesima Convenzione ONU come strumento per l'ulteriore sviluppo dei diritti umani (par. 3.), nonché i relativi meccanismi di monitoraggio (par. 4.). Verranno, infine, proposte alcune riflessioni conclusive (par. 5.).

2. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità come standard transnazionale comune per le attività dell'Euregio

2.1. Tradizioni comuni ed esperienze di ingiustizia condivise

Il semplice fatto che l'Austria, l'Italia e l'UE siano parti contraenti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità dimostra chiaramente come essa rappresenti uno standard giuridico comune nell'Euregio e per le attività di quest'ultima. Tale Convenzione – sia come trattato di diritto internazionale che come parte del diritto eurounitario – non vincola soltanto i Governi centrali dei Paesi interessati, ma anche tutti i tribunali, le autorità amministrative e gli enti di diritto pubblico, di carattere sia nazionale che regionale, inclusa l'Euregio.

¹⁰ Nel frattempo è stata adottata anche la Convenzione di Istanbul; cfr. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) dell'11 maggio 2011; l'adesione dell'UE è avvenuta con Decisione (UE) 2023/1075, in *GU*, 2023 L 143I/1 e Decisione (UE) 2023/1076, in *GU*, 2023 L 143I/4.

¹¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 26 ottobre 1982, causa C-104/81, *Hauptzollamt Mainz c. Kupferberg* (punto 13).

¹² Per le implicazioni giuridiche di tutto ciò cfr. *infra* 2.3.

In linea con questa idea di “standard comune transnazionale”, secondo il Preambolo dell’accordo per il GECT “Regione europea Tirolo-Alto Adige-Trentino” del 2011¹³, l’attività dell’Euregio si svolge espressamente nella consapevolezza «dei legami storici e culturali, delle tradizioni comuni, delle relazioni tra le popolazioni residenti nelle tre regioni, nonché della necessità di elaborare strategie e azioni per la gestione e lo sviluppo congiunti del territorio in settori di comune interesse».

Da tali stretti legami storici e culturali e dalle relative tradizioni condivise nasce quindi l’esigenza di gestire congiuntamente i settori di interesse comune. In questo scenario di cooperazione, che affonda le proprie radici nei legami storici dell’Euregio, si inserisce la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità come standard normativo comune, che tutti hanno riconosciuto indipendentemente l’uno dall’altro. Essa è quindi, se vogliamo, parte integrante della “base operativa” della cooperazione in ambito Euregio.

Tuttavia – e questo è l’altro lato della medaglia – fanno parte di tale esperienza storica comune anche gli aspetti problematici del passato, che hanno ovvie ripercussioni sul presente: con riguardo, in particolare, alla situazione delle persone con disabilità, va del resto rammentata una storia secolare di discriminazioni, emarginazione ed esclusione. Gli elementi più rilevanti di questa esperienza storica di “ingiustizia condivisa” sono rappresentati dalla concezione della disabilità come difetto e problema medico¹⁴ e, di conseguenza, da politiche di discriminazione sistematica e di esclusione delle persone disabili in tutti i settori della vita, cui si accompagnano strategie di istituzionalizzazione, la creazione e il mantenimento nel tempo di enti per l’assistenza alle persone con disabilità¹⁵.

Tutto ciò significa, in particolare, che le persone vengono “messe da parte”, in senso hegeliano, protette in qualche modo, ma allo stesso tempo allontanate dalla scena, emarginate, rinchiusi, affinché la società non debba guardarle. A questa mentalità del “vattene, sei un problema” si associa spesso un atteggiamento paternalistico e caritatevole, caratterizzato dal fatto che le persone “normali” sanno esattamente che cosa è bene e che cosa è giusto per quelle che non lo sono. L’approccio orientato ai diritti umani che costituisce il punto di partenza della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità vuole rompere proprio con questo atteggiamento “eterodiretto”¹⁶. Tale approccio emerge

¹³ Accordo relativo alla costituzione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale “Regione europea Tirolo-Alto Adige-Trentino”, 14 giugno 2011, consultabile all’indirizzo https://www.europaregion.info/fileadmin/downloads/1_UeberUns_Files/Euregio-EVTZ-Statut-GECT-statut-CastelThun-20110614.pdf.

¹⁴ In merito alla concezione della disabilità come difetto medico cfr. DEGENER, *Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung*, in DEGENER, DIEHL (a cura di): *Handbuch der Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe*, Bonn, 2015, 55, 60.

¹⁵ Si v., in particolare, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies*, CRPD/C/5, 10 ottobre 2022, n. 6 ss., disponibile al link <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd5-guidelines-deinstitutionalization-including>.

¹⁶ Cfr. nuovamente e per tutti DEGENER, op. cit., 60.

chiaramente già nel Preambolo, secondo il quale la Convenzione «è stata conclusa nella convinzione che una convenzione internazionale globale ed integrata per la promozione e la protezione dei diritti e della dignità delle persone con disabilità potrà contribuire in modo significativo a riequilibrare i profondi svantaggi sociali delle persone con disabilità e a promuovere la loro partecipazione nella sfera civile, politica, economica, sociale e culturale, con pari opportunità, sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo»¹⁷.

2.2. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nel quadro del mandato dell'Euregio: coesione e mercato interno

Volendo ora chiedersi che cosa significhino queste esperienze comuni nel contesto specifico del mandato dell'Euregio, occorre fare riferimento in particolare all'art. 5 dell'accordo sopra citato per il GECT "Regione europea Tirolo-Alto Adige-Trentino". Ai sensi di tale disposizione, l'Euregio persegue in particolare l'obiettivo di rafforzare le relazioni economiche, sociali e culturali tra le popolazioni delle regioni partecipanti e di promuovere il loro sviluppo territoriale, prestando particolare attenzione ai seguenti settori di cooperazione: istruzione, cultura, energia, mobilità sostenibile, sanità, ricerca e innovazione, economia, agricoltura di montagna e ambiente¹⁸.

Questo mandato non è nato dal nulla. L'Euregio è infatti un c.d. Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) ai sensi del Regolamento (CE) n. 1082/2006 ("Regolamento GECT")¹⁹. Il GECT è un contenitore, un quadro istituzionale messo a disposizione dal diritto dell'Unione europea per realizzare la cooperazione transfrontaliera regionale, come quella nell'area dell'Euregio, in modo istituzionalmente ordinato. In tal senso, le basi giuridiche dell'Euregio Tirolo Alto Adige Trentino riflettono anche le disposizioni di riferimento del diritto dell'Unione, come stabilito dall'art. 7, co. 2, prima proposizione, del Regolamento GECT: «Un GECT agisce nell'ambito dei compiti affidatigli, vale a dire l'agevolazione e la promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, e il superamento degli ostacoli del mercato interno».

Dall'appena riportata descrizione delle attribuzioni di un GECT si evince come esse tendano alla realizzazione di due degli obiettivi principali dell'UE, sanciti all'interno dei Trattati, vale a dire quelli di cui all'art. 3, co. 3, del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e dagli artt. 26 e 174 del TFUE, ovvero il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale (politica di coesione), da un lato, e la realizzazione del mercato interno (politica del mer-

¹⁷ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (cit. alla nota 1), Preambolo, lett. y).

¹⁸ Cfr. Accordo (cit. alla nota 13), art. 5, co. 2; analogamente anche l'art. 5, co. 2 dello statuto del Gruppo europeo di cooperazione territoriale "Regione europea Tirolo – Alto Adige – Trentino", 14 giugno 2011, consultabile al link https://www.europaregion.info/fileadmin/downloads/1_UeberUns_Files/Euregio-EVTZ-Statut-GECT-statut-CastelThun-20110614.pdf.

¹⁹ Regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), in *GU*, 2006 L 210/19.

cato interno) dall'altro. Ne consegue che il GECT non ha, in sostanza, alcun mandato in materia di diritti umani. È significativo che i termini “diritti umani” o “diritti fondamentali” non compaiano né nel Regolamento sul GECT, né nell'accordo o nello statuto dell'Euregio, così come accade, del resto, in merito al termine “disabilità”. Ciò alimenta il dubbio che la Convenzione ONU e la tutela dei diritti delle persone con disabilità in essa contenuta non siano effettivamente rilevanti nel contesto dell'Euregio.

Vale tuttavia la pena dare uno sguardo più approfondito ai fondamenti del diritto eurounitario primario, ottenendo in tal modo un quadro più sfumato: per quanto riguarda in primo luogo la politica di coesione (artt. 174-178 TFUE), va sottolineato come si tratti di uno dei settori più risalenti delle politiche di integrazione europea. Già menzionata nei Trattati istitutivi, tale politica ha acquisito maggiore visibilità soprattutto con l'Atto unico europeo del 1986²⁰. Mentre in passato l'obiettivo principale era quello di recuperare e compensare il ritardo delle regioni svantaggiate dal punto di vista geografico o di altro tipo, oggi l'approccio adottato è più ampio, poiché si tratta in generale di promuovere una migliore coesione in un'Europa strutturata a livello regionale; per questo motivo si parla sempre più spesso di politica regionale o politica strutturale. L'obiettivo perseguito non è quello di uniformare o livellare le condizioni di vita in Europa, anzi: nel solco del motto dell'UE “uniti nella diversità”²¹, le differenze regionali devono infatti essere mantenute, garantendo però a tutti alcune condizioni di base (come quelle relative, in particolare, ai diritti fondamentali e ai diritti umani). In questo contesto, la politica di coesione riguarda essenzialmente tutti i settori della vita, compresi l'assistenza sanitaria, l'istruzione, i servizi comunali, la mobilità, ecc. Tali considerazioni ci riportano al tema oggetto della presente relazione, poiché si tratta proprio dei settori chiave in cui opera (o dovrebbe operare) la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Tutto ciò induce a riflettere anche su uno degli strumenti più rilevanti dell'UE nel campo della politica regionale, ovvero quello dei c.d. fondi strutturali o regionali²². Si tratta di ingenti fondi di finanziamento che gli Stati membri e le loro articolazioni regionali possono richiedere per diversi progetti e iniziative. In questo quadro, particolare importanza assumono i criteri e le priorità in base ai quali vengono assegnati i suddetti fondi. È imprescindibile che tali criteri e priorità siano conformi ai principi fondamentali della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – non discriminazione, accessibilità, piena partecipazione (inclusione), deistituzionalizzazione – e che, in ogni

²⁰ Cfr. il quinto considerando della versione originaria del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea del 1957 (“ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite”), nonché BREITENMOSER, MÜLLER, WEYENETH, *Europarecht*, quinta edizione, 2026, Zürich, Rn. (numero a margine) 42.

²¹ Cfr. art. IV-1 del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 18 luglio 2003, disponibile al link [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718(01)); cfr. ora la Dichiarazione n. 52 (certamente non vincolante dal punto di vista giuridico) sui simboli dell'Unione Europea, in *GU*, 2012 C 326/357.

²² Cfr., ad esempio, il Regolamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, in *GU*, 2021 L 231/60.

caso, non li contraddicano; torneremo oltre sull'importanza dell'interpretazione conforme al diritto primario dell'UE e al diritto internazionale in questo contesto²³. La conformità alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità delle strategie e delle procedure di finanziamento nel quadro della politica strutturale e regionale è quindi di capitale importanza per l'effettiva realizzazione degli obiettivi e degli standard che gli Stati membri e l'UE si sono impegnati a rispettare e a promuovere con la ratifica della Convenzione stessa.

Del resto, in questo ambito ci troviamo di fronte a sfide di enorme portata. Alla Commissione UE sono già state presentate numerose denunce²⁴ alla stregua delle quali gli strumenti di supporto esistenti, sebbene a prima vista conformi alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, vengono in realtà applicati in modo contrario alle sue finalità: ci si riferisce, ad esempio, al finanziamento di progetti che non contribuiscono alla deistituzionalizzazione, ma al contrario consolidano e perpetuano l'esistente. Critiche in tal senso sono già state espresse dalla Corte dei conti europea²⁵ e, più recentemente, anche dal Comitato delle Nazioni Unite nell'ambito della seconda procedura di monitoraggio relativa all'UE²⁶. Anche l'Euregio, che può rappresentare un attore di grande importanza in questo contesto, deve riflettere sul proprio modo di operare e sul proprio ruolo (presente e futuro) nel quadro della politica strutturale e regionale UE, chiedendosi in particolare se essi siano conformi agli obiettivi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e dimostrino la giusta sensibilità rispetto a quest'ultima.

Lo stesso dicasi per il secondo aspetto, e cioè il mercato interno (o "mercato unico"). Anche in questo caso, il collegamento con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è tutt'altro che evidente. Il discorso cambia, tuttavia, se si tiene conto del fatto che numerosi atti giuridici recenti dell'UE volti a tutelare i diritti delle persone con disabilità e quindi ad attuare la Convenzione ONU hanno come base giuridica la competenza generale in materia di mercato interno di cui all'art. 114 TFUE. Ai sensi di tale disposizione, il legislatore europolitico può intervenire e adottare norme di armonizzazione se ciò migliora il funzionamento del mercato interno. Recentemente, il suddetto legislatore ha deciso di fondare su questa base giuridica misure volte principalmente a

²³ Cfr. anche, *infra*, 2.3.

²⁴ Per quanto riguarda quella, relativa al Tirolo, in cui si fa valere l'uso improprio di circa 3,2 milioni di euro provenienti dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), utilizzati per la ristrutturazione e la costruzione di strutture separate per disabili, cfr. <https://enil.eu/press-release-disability-groups-file-second-complaint-against-austria-for-eu-funds-misuse/>. Per ulteriori casi si v. i dati riportati nell'interrogazione parlamentare dell'eurodeputata Monika Vana alla Commissione UE relativamente alle denunce concernenti l'utilizzo dei fondi FEASR per strutture per disabili in Austria, 30 maggio 2023, P-001723/2023/rev.1, disponibile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-001723_EN.html.

²⁵ Corte dei conti europea, *Relazione speciale "Sostegno alle persone con disabilità. L'azione dell'UE ha un limitato impatto pratico"*, n. 20/2023, punti 78-85 e 94, disponibile al link https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-20/SR-2023-20_IT.pdf.

²⁶ CRPD, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of the European Union*, CRPD/C/EU/CO/2-3, 17 April 2025, punto 49(c).

realizzare l'accessibilità, come ad esempio la direttiva UE 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici (la cosiddetta direttiva sull'accessibilità del web)²⁷, la direttiva (UE) 2019/882 relativa ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi²⁸ o la direttiva (UE) 2024/2841 che istituisce la carta europea di disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone disabili²⁹. Ciò dimostra chiaramente che la politica del mercato interno presenta un collegamento diretto con la situazione delle persone con disabilità. Nella realtà dell'UE odierna, la politica del mercato interno, insieme a quella regionale discussa in precedenza, rappresenta il contesto più rilevante per la realizzazione dei diritti delle persone con disabilità, soprattutto se si considera che la possibilità di riuscire, dopo anni di negoziati, ad adottare una direttiva orizzontale sulla parità di trattamento fondata sull'articolo 19 TFUE³⁰ (e quindi all'unanimità) è ancora assolutamente incerta. Nell'ambito della regolamentazione dei GECT, l'obiettivo sopra menzionato di "superare gli ostacoli al mercato interno"³¹ costituisce un chiaro punto di partenza per iniziative di questo tipo.

2.3. L'obbligo di interpretazione e applicazione del diritto dell'UE e del diritto nazionale in conformità con il diritto eurounitario primario e il diritto internazionale

È importante notare che gli atti di diritto eurounitario derivato citati non devono essere interpretati e applicati in modo astratto, bensì secondo le norme del diritto UE rilevanti in concreto. Ciò impone in particolare l'obbligo di interpretare il diritto derivato dell'UE, ma anche il diritto nazionale, in conformità con il diritto eurounitario primario³². Nel nostro contesto, occorre richiamare in particolare l'art. 3, comma 3, del TUE, secondo cui l'UE combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni, nonché l'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE): «L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità a misure volte a garantire la loro autonomia, la loro integrazione sociale e professionale e la loro partecipazione alla vita della comunità». Inoltre, come ac-

²⁷ Direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, in *GU*, 2016 L 327/1.

²⁸ Direttiva (UE) 2019/882 relativa ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, in *GU*, 2019 L 151/70.

²⁹ Direttiva (UE) 2024/2841 che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per persone con disabilità, in *GU*, 2024 L 2024/2841.

³⁰ Cfr. tuttavia la recente direttiva (UE) 2024/1499 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, in *GU*, 2024/1499 e, sulla base dell'articolo 157 TFUE, la direttiva (UE) 2024/1500 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, in *GU*, 2024/1500.

³¹ Cfr. *supra* alla nota 19.

³² V. ad esempio Corte di Giustizia dell'Unione europea, 27 gennaio 1994, causa C-98/91, *Herbrink c. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, (punto 9).

cennato all'inizio, a seguito dell'adesione dell'UE, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità costituisce parte integrante del diritto dell'Unione europea in quanto accordo internazionale ai sensi dell'art. 216 TFUE³³, che nella gerarchia delle fonti dell'Unione prevale sul diritto derivato (art. 216, comma 2, TFUE). Di conseguenza, il diritto derivato dell'UE e il diritto degli Stati membri devono essere interpretati e applicati in conformità con il diritto internazionale³⁴.

In parte, gli atti di diritto derivato tengono conto di ciò richiamando espressamente nei considerando i fondamenti del diritto primario (in particolare l'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e del diritto internazionale (la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità)³⁵, ad esempio utilizzando la seguente formulazione: «L'Unione è parte contraente della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ed è vincolata dalle sue disposizioni, che, nell'ambito delle sue competenze, costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tutti gli Stati membri sono parti contraenti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e sono vincolati da tale convenzione nell'ambito delle loro competenze. Sebbene la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità sia stata firmata e ratificata dall'Unione e da tutti gli Stati membri, occorre compiere ulteriori progressi in materia di parità di trattamento delle persone con disabilità sia a livello dell'Unione che in tutti gli Stati membri»³⁶. Tuttavia, anche indipendentemente da tali riferimenti, l'obbligo giuridico di interpretare e applicare il diritto derivato e il diritto nazionale in conformità con il diritto primario e il diritto internazionale vale, senza restrizioni, per tutte le articolazioni degli Stati membri, compresi i loro enti territoriali e le forme di cooperazione istituite in questo contesto, come un GECT, e quindi anche nell'ambito dell'Euregio.

3. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità come strumento per l'ulteriore sviluppo dei diritti umani

Dopo aver chiarito quale sia la rilevanza della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nel contesto dell'Euregio, pare a questo punto opportuno

³³ Cfr. *supra* alla nota 11.

³⁴ Si v. ad esempio – con riferimento esplicito alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – Corte di Giustizia dell'Unione europea, 11 aprile 2013, cause riunite C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark c. Dansk almennyttigt Boligselskab* (punto 29).

³⁵ Cfr., sempre a titolo di esempio, i considerando 5 e 20 del Regolamento 2021/1058 (nota 22) e i considerando 1, 2, 5 e 6 della Direttiva 2024/2841 (nota 29).

³⁶ *Ibid.*, considerando 5 della Direttiva 2024/2841 (nota 29).

considerare il potenziale riformatore e innovatore della Convenzione medesima. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (CEDU), alla quale aderiscono complessivamente 46 Stati, tra cui tutti gli Stati membri dell'UE, incarna lo standard minimo comune europeo in materia di diritti fondamentali; ciò è chiarito in particolare dalla clausola di salvaguardia del livello di protezione di cui all'art. 52, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Dal punto di vista del contenuto, tuttavia, la CEDU comprende perlopiù i soli diritti civili "classici" nella tradizione di Locke. Al momento della sua elaborazione, si è rinunciato a includervi i diritti economici, sociali e culturali³⁷. In quest'ambito prevale quindi la prospettiva liberale e difensiva, secondo la quale lo scopo della tutela dei diritti umani consiste principalmente nel non essere disturbati dallo Stato e nel poter godere della propria vita e dei propri beni in pace e tranquillità. Questo concetto di diritti umani, sviluppato in un contesto borghese, ha come modello persone in grado di provvedere a sé stesse e interessate principalmente a non subire troppe tasse, troppa sorveglianza da parte della polizia e, più in generale, troppa ingerenza da parte dello Stato.

Questo concetto di diritti umani è stato messo fortemente in discussione subito dopo la Seconda guerra mondiale con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo³⁸, che comprende anche i diritti economici, sociali e culturali, e poi ancor più con il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali del 1966³⁹. Anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha da tempo fatto discendere dai diritti contemplati dalla CEDU diversi obblighi di protezione, cosicché molte delle tutele concepite, in origine, principalmente in termini difensivi, contengono oggi pure elementi di garanzia e partecipazione, soprattutto per quanto riguarda le persone con disabilità, anche se in quest'ambito la Corte agisce spesso con una certa cautela.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 fa un ulteriore passo avanti e supera la distinzione di principio tra diritti civili e politici da un lato e diritti economici, sociali e culturali dall'altro, ovvero tra diritti umani di prima e seconda generazione. Le garanzie fondamentali della Convenzione ONU come accessibilità, inclusione e deistituzionalizzazione sono infatti trasversali a questa distinzione. Fondamentale per la loro realizzazione è il mutamento di paradigma già menzionato in precedenza, da un approccio fondato sul "difetto" a uno basato sui diritti umani⁴⁰ e quindi su una percezione delle persone che non *sono* in sé disabili, ma *sono rese* tali dalle tradizioni e dalle convenzioni sociali. Ciò emerge in modo particolarmente evidente dal Preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, secondo cui

³⁷ Cfr. in particolare la Carta sociale europea (rivista), 3 maggio 1996.

³⁸ Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1948.

³⁹ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 16 dicembre 1966.

⁴⁰ Cfr. *supra* nota 14.

«la disabilità è un concetto in continua evoluzione ed [...] è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri»⁴¹.

In questo contesto, può intravedersi una sorta di “suddivisione dei compiti” con riguardo ai diritti umani: mentre la CEDU è ancora orientata verso l'eredità liberale e difensiva, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità sviluppa un particolare potenziale di riforma e innovazione che mira a trasformare gradualmente le strutture sociali – ovvero le “barriere attitudinali e ambientali” – in modo tale da riconoscere e denunciare i pregiudizi nei confronti delle persone con disabilità e realizzare al contempo una società inclusiva, priva di barriere e discriminazioni. Sono da considerarsi elementi fondamentali, in proposito, il pieno e uguale riconoscimento delle persone con disabilità davanti alla legge (art. 12 Convenzione ONU) e la possibilità per queste persone di partecipare in maniera tempestiva, autentica e piena allo sviluppo e all'attuazione delle misure e delle strategie che le riguardano, non in termini paternalistici, ma piuttosto di autodeterminazione (art. 4, comma 3 Convenzione ONU: “niente su di noi senza di noi”). Ne consegue, ulteriormente che gli aspetti di cui si occupa la Convenzione ONU devono essere sistematicamente presi in considerazione in tutte le politiche di riferimento (Preambolo della Convenzione ONU, lett. g: “*mainstreaming*”), che si deve promuovere un aumento della consapevolezza (art. 8 Convenzione ONU), ma anche che è necessaria la predisposizione di database adeguati (art. 31 Convenzione ONU) per poter sviluppare e realizzare politiche informate, fondate su dati concreti e dunque efficaci per il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione stessa. A questo punto, e tenendo conto delle linee guida appena richiamate, è necessario avviare strategie di supporto adeguate a livello di UE e di Stati membri, tra cui spicca la strategia UE per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030⁴².

4. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e i meccanismi di monitoraggio

Un ultimo aspetto rilevante, soprattutto per quanto riguarda l'Euregio, è che, rispetto ad altri accordi internazionali sui diritti umani, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità dispone di un sistema di monitoraggio piuttosto solido, sia a livello nazionale (art. 33 Convenzione ONU) che a livello internazionale (art. 34 della medesima Convenzione ONU).

⁴¹ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (nota 1), Preambolo, lett. e).

⁴² Commissione europea, *Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, COM(2021) 101 definitivo, 3 marzo 2021.

Per quanto riguarda il Comitato delle Nazioni Unite a Ginevra, composto da 18 esperti indipendenti, che costituisce il cuore del sistema di monitoraggio internazionale, sono degni di nota soprattutto tre elementi: in primo luogo, le procedure di revisione periodica degli Stati (artt. 35 e 36 Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità), a cui l'Austria, l'Italia e anche l'UE si sono già sottoposte più volte⁴³; in secondo luogo, la già citata procedura di ricorso individuale⁴⁴ prevista dal Protocollo opzionale, che ha portato finora a tre procedimenti contro l'Austria⁴⁵ e a due contro l'Italia⁴⁶; infine, in terzo luogo, i c.d. “*General Comments*”⁴⁷, nell'ambito dei quali il Comitato delle Nazioni Unite, sulla base della propria attività di monitoraggio, elabora conclusioni generali suddivise per argomento che contengono importanti linee guida interpretative per le garanzie di cui alla Convenzione ONU; sebbene non giuridicamente vincolanti, tali linee guida sono dotate dell'autorevolezza che discende dal fatto di essere elaborate da un Comitato designato dagli Stati contraenti per il monitoraggio della Convenzione stessa (art. 34, comma 1, Convenzione ONU).

A livello nazionale⁴⁸ vanno richiamati soprattutto i meccanismi di monitoraggio indipendenti di cui all'art. 33, comma 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ovvero i comitati di monitoraggio indipendenti istituiti ad esempio in Tirolo o in Alto Adige. Secondo la richiamata disposizione, in merito a questi comitati si applica quanto segue: «Nel designare o stabilire tale meccanismo, gli Stati Parti devono tenere in considerazione i principi relativi allo status e al funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti umani». In questo contesto si fa riferimento in particolare ai criteri dei c.d. Principi di Parigi⁴⁹ per le istituzioni nazionali dei diritti umani⁵⁰.

Inoltre, proprio con riguardo all'Euregio, va richiamata la “cooperazione internazionale” espressamente sancita dall'articolo 32 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del-

⁴³ Cfr., per l'Austria: CRPD, *Conclusioni sul secondo e terzo rapporto combinato*, CRPD/C/AUT/CO/2-3, 28 settembre 2023, disponibile all'indirizzo <https://docs.un.org/en/CRPD/C/AUT/CO/2-3>; per l'Italia: CRPD, *Conclusioni sul primo rapporto dello Stato*, CRPD/C/ITA/CO/1, 6 ottobre 2016, disponibile all'indirizzo https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/ITA/CO/1&Lang=En; secondo, terzo e quarto rapporto combinato, presentato l'11 maggio 2023; per l'UE: *Conclusioni sul secondo e terzo rapporto combinato* (nota 26).

⁴⁴ Cfr. *supra* alla nota 5.

⁴⁵ CRPD, *F. c. Austria*, CRPD/C/14/D/21/2014, 21 agosto 2015; CRPD, *Simon Bacher c. Austria*, CRPD/C/19/D/26/2014, 16 febbraio 2018; CRPD, *M. Köck c. Austria*, CRPD/C/26/D/50/2018, 24 marzo 2022.

⁴⁶ CRPD, *A.F. c. Italia*, CRPD/C/13/D/9/2012, 27 marzo 2015; CRPD, *Maria Simona Bellini c. Italia*, CRPD/C/27/D/51/2018, 26 agosto 2022.

⁴⁷ Cfr. l'elenco disponibile all'indirizzo <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/general-comments>.

⁴⁸ Cfr. anche i contributi di HAPFACHER e PIXNER in questo stesso numero della Rivista.

⁴⁹ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 48/134, 20 dicembre 1993.

⁵⁰ Cfr. ECCHER et al., *Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs*, 2014, Rn. 78, consultabile al link <https://broschuerenservice.sozialministerium.gv.at/Home/Download?publicationId=278>; GANNER, VOITHOFER, *Art. 33 UNBRK*, in NAGUIB, PÄRLI, LANDOLT, DEMIR, FILIPPO (a cura di), *Handkommentar UNO-Behindertenrechtskonvention*, Bern, 2023, Rn. 64.

le persone con disabilità, che sottolinea l'importanza della cooperazione transfrontaliera tra attori statali (sia centrali che regionali) e la società civile per una migliore attuazione e realizzazione della Convenzione medesima. Proprio in ambito Euregio è possibile promuovere l'obiettivo, sancito dall'art. 32, comma 1, lett. b) della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, di «agevolare e sostenere lo sviluppo di competenze, anche attraverso lo scambio e la condivisione di informazioni, esperienze, programmi di formazione e buone prassi di riferimento». Tali “buone prassi”, come già ampiamente sperimentato dai comitati di monitoraggio, possono consistere, ad esempio, in incontri di *networking*, nel coordinamento di attività, nonché in rapporti, pubblicazioni e conferenze realizzati congiuntamente.

5. Conclusioni

Le esperienze storiche e le tradizioni comuni, a cui fanno riferimento i documenti fondativi dell'Euregio, costituiscono – con riguardo sia agli aspetti positivi che a quelli più problematici – una base rilevante per la cooperazione nell'ambito dell'Euregio medesima. Poiché sia l'Austria che l'Italia, ma anche l'UE sono parti contraenti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, essa incarna uno standard transnazionale comune per le attività svolte in quest'ambito. Poiché l'Euregio è un GECT con un mandato specifico, dalla pagine precedenti è emerso che proprio nel campo della politica regionale e strutturale da un lato e della politica del mercato interno dall'altro esistono punti di partenza di fondamentale importanza per i compiti che l'Euregio è chiamata a svolgere. In questo contesto è importante tenere presenti le caratteristiche e gli obiettivi specifici della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che si configura come uno strumento per l'ulteriore sviluppo dei diritti umani. Infine, a svolgere un ruolo significativo sono anche gli strumenti di monitoraggio, che nella Convenzione ONU sono relativamente più sviluppati rispetto ad altri accordi universali sui diritti umani. Ciò vale a livello internazionale con il Comitato delle Nazioni Unite a Ginevra, che contribuisce al monitoraggio e alla promozione della Convenzione ONU attraverso la procedura di presentazione dei rapporti degli Stati, l'esame dei ricorsi individuali e l'adozione di commenti generali. Ciò vale pure – e si tratta di un aspetto collegato – a livello nazionale, laddove vanno menzionati in particolare i comitati di monitoraggio indipendenti di Tirolo e Alto Adige. Anche a questo proposito, soprattutto in considerazione di quanto previsto dall'art. 32 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, sono state realizzate, in ambito Euregio, iniziative di rilevante importanza.