

Südtirol und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – ein Beitrag zu einer inklusiven Gesellschaft

South Tyrol and the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a contribution to an inclusive society

Esther Happacher

Universitätsprofessorin für Italienisches Verfassungsrecht an der Universität Innsbruck

INHALTSVERZEICHNIS: 1. Einleitung. – 2. Südtirol und die Rechte von Menschen mit Behinderung. – 3. Das Landesgesetz Nr 7/2015 „Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderung“. – 4. Der Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung. – 4.1. Zusammensetzung und Aufgaben. – 4.2. Der Bericht zur Bestandsaufnahme zur Umsetzung von 2023. – 5. Neuerungen auf staatlicher Ebene. – 6. Schlussbetrachtungen.

Zusammenfassung: Dieser Aufsatz analysiert die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Südtirol vor dem Hintergrund der Autonomiebefugnisse der Provinz. Besonderes Augenmerk wird auf das Landesgesetz Nr. 7/2015 gelegt, das die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen regelt. Die Bedeutung der Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen als Grundprinzip wird hervorgehoben. Die zentrale Rolle kommt dabei dem Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu, dessen Zusammensetzung und Aufgaben analysiert werden. Auch neuere Entwicklungen auf nationaler Ebene, insbesondere die Einführung eines nationalen Garanten, werden berücksichtigt.

Abstract: This article analyses the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in South Tyrol against the backdrop of the province's autonomous powers. Particular focus is placed on Provincial Law No. 7/2015, which regulates the participation and inclusion of persons with disabilities. The importance of co-determination by persons with disabilities as a fundamental principle is emphasized. The

key player is the Monitoring Committee for the Rights of Persons with Disabilities, whose composition and tasks are analyzed. More recent developments at the national level, in particular the introduction of a national guarantor, are also included.

Schlüsselwörter: Menschen mit Behinderungen – UN-Konvention – Inklusion – Autonome Provinz Bozen – Südtiroler Monitoringausschuss

Keywords: Persons with disabilities – UN Convention – Inclusion – Autonomous Province of Bolzano – Provincial Observatory

1. Einleitung

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden UN-Behindertenrechtskonvention) wurde am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und ist am 3. Mai 2008 in Kraft getreten.¹ Italien hat die Konvention mit Gesetz Nr 18 vom 3. März 2009 ratifiziert.²

Die UN-Behindertenrechtskonvention zielt darauf ab, die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen, seien sie physischer wie psychischer Natur, zu schützen, zu fördern und zu garantieren. Ihr Zweck ist es, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.“ (Art 1 UN-Behindertenrechtskonvention). Damit verwirklicht sie einen Paradigmenwechsel im Verständnis von Menschen mit Behinderungen von einem defekt-orientierten, exkludierenden und eine paternalistisch-karitative Haltung verwirklichenden Ansatz hin zu einem menschenrechtlich geprägten Ansatz, der die volle, wirksame und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft in den Mittelpunkt stellt.³

Die UN-Behindertenrechtskonvention betrifft viele Sachbereiche, in denen die Autonome Provinz Bozen im Rahmen ihres Autonomiestatuts⁴ Zuständigkeiten in Gesetzgebung und

¹ Eine Übersicht über relevante Literatur zur UN-Behindertenkonvention va aus völkerrechtlicher Sicht enthält L. MANCA; *Il Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità nella prospettiva del diritto internazionale* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2024, Fußnote 3.

² GA Nr 61 vom 14.03.2009.

³ Zum Paradigmenwechsel vgl. die Ausführungen von MÜLLER in diesem Heft.

⁴ Art 8 und 9 iVm Art 4 und 5 DPR Nr 670 vom 31.08.1972, GA Nr 301 vom 20.11.1972.

Verwaltung hat, darunter Schule und Bildung,⁵ Soziales,⁶ Wohnen,⁷ Gesundheit,⁸ Freizeit,⁹ Mobilität,¹⁰ Arbeit.¹¹ Wie Art 117 Abs 5 Verfassung festhält, ist Südtirol in den Bereichen seiner gesetzgeberischen Kompetenzen auch für die Anwendung und Durchführung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Republik Italien zuständig und hat diese jedenfalls in Ausübung seiner Befugnisse zu beachten.¹²

Die Ziele der UN-Konvention entsprechen auch den Vorgaben der Verfassung.¹³ Hier sind die in Art 2 Verf verankerte Garantie der Menschenrechte und insbesondere das Recht auf eine freie Entfaltung der Persönlichkeit anzuführen, welche für alle Menschen gewährleistet werden muss, ebenso der formelle Gleichheitsgrundsatz gemäß Art 3 Abs 1 Verf, der die Gleichheit aller vor dem Gesetz festhält, ohne Unterscheidung nach persönlichen Verhältnissen, zu denen auch Situationen der Behinderung zählen. Auch der in Art 3 Abs 2 Verf niedergelegte materielle Gleichheitsgrundsatz gehört dazu, welcher der Republik aufträgt, die Hindernisse abzubauen, die einer vollen Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die wirksame Teilnahme an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung entgegenstehen. Zu diesen Hindernissen zählen zweifelsohne die Einschränkungen, die mit einer Behinderung welcher Art auch immer einhergehen, zB architektonische Barrieren. Art 38 Abs 3 Verf hält im Spezifischen fest, dass Menschen mit Behinderung Anspruch auf Bildung auch im beruflichen Bereich haben. Folglich ist durch die Republik und damit auch das Land Südtirol als Baustein der Republik gemäß Art 114 Verf eine umfassende Gleichstellung, Nichtdiskriminierung und Inklusion in gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht zu schaffen und zu gewährleisten.

Im Folgenden soll zunächst überblicksmäßig aufgezeigt werden, wie Südtirol aufgrund seiner Autonomie die Rechte der Menschen mit Behinderung berücksichtigt und umsetzt (2.). Im Anschluss wird auf das Landesgesetz Nr 7 vom 14. Juli 2015¹⁴ über die Teilhabe

⁵ S. insb Art 8 Nr 27-29, Art 9 Nr 2 DPR Nr 670/1972.

⁶ S. insb Art 8 Nr 25 DPR Nr 670/1972.

⁷ S. insb Art 8 Nr 10 DPR Nr 670/1972.

⁸ S. insb Art 9 Nr 10 DPR Nr 670/1972.

⁹ S. insb Art 9 Nr 11 DPR Nr 670/1972.

¹⁰ S. insb Art 8 Nr 17 und 18 DPR Nr 670/1972.

¹¹ S. insb Art 9 Nr 4 und 5 DPR Nr 670/1972, aber auch die Zuständigkeiten im Bereich der Wirtschaft (Fremdenverkehr, Handwerk, Landwirtschaft, Handel usw).

¹² S. Art 8 und 9 iVm Art 4 und 5 Autonomiestatut; im Bereich der aufgrund von Art 10 Verfassungsgesetz Nr 3 vom 18. Oktober 2001 zugewachsenen Befugnisse gilt Art 117 Abs 1 Verf, der unter den Grenzen der regionalen Gesetzgebungsbefugnis die völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens iS der völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen (vgl. Urteil VfGH Nr 348/2007) aufzählt. Vgl. zu den völkerrechtlichen Befugnissen Südtirols HAPPACHER, *I rapporti internazionali della Provincia Autonoma di Bolzano/Südtirol* in CASONATO ET AL (Hrsg), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, 2024, S 612-617.

¹³ S. zu den Beziehungen zwischen Verfassung und UN-Behindertenrechtskonvention ausführlich PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità*, 2023.

¹⁴ ABl Region Trentino-Südtirol Nr 29 vom 21.07.2015, Beiblatt Nr 2.

und Inklusion von Menschen mit Behinderungen eingegangen (3.). Dabei wird dem Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung besonderes Augenmerk gewidmet (4.). Eingegangen wird auch auf neuere rechtliche Entwicklungen auf staatlicher Ebene (5.). Schlussbetrachtungen runden den Beitrag ab (6.).

2. Südtirol und die Rechte von Menschen mit Behinderung

Bereits vor Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention hat der Landesgesetzgeber Regelungen geschaffen, die die Rechte von Menschen mit Behinderung berücksichtigen. Als erstes Gesetz kann das Landesgesetz Nr 20 vom 30. Juni 1983¹⁵ über neue Maßnahmen zugunsten der Behinderten genannt werden, das die Materie umfänglich regelte. Es wurde 2015 durch das Landesgesetz Nr 7/2015 aufgehoben. Neben diesen einschlägigen landesgesetzlichen Regelungen können auch das Landesgesetz Nr 13 vom 30. April 1991¹⁶ über die Sozialdienste und das Landesgesetz Nr 7 vom 21. Mai 2002¹⁷ über Bestimmungen zur Förderung der Überwindung oder Beseitigung architektonischer Hindernisse angeführt werden.

Das LG Nr 13/1991 über die sozialen Dienste hat zum Ziel, Maßnahmen „zur Förderung, Erhaltung und Wiedererlangung des Wohlbefindens der Bevölkerung, zur vollen Entfaltung der Persönlichkeit innerhalb der familiären und sozialen Umgebung sowie der Deckung grundlegender Bedürfnisse“¹⁸ zu verwirklichen. Entsprechend umfasst es auch die Betreuung der Menschen mit Behinderungen. Anhand dieses Gesetzes kann aufgezeigt werden, welche Säulen in Südtirol zur Wahrung der Rechte der Menschen mit Behinderungen beitragen. Das Landesgesetz verwirklicht ein abgestuftes und dezentralisiertes System,¹⁹ in dem das Land die Aufgaben der Planung, Programmierung und Finanzierung der sozialen Dienste übernimmt²⁰ jedoch nur wenige Leistungen direkt zur Verfügung stellt (zB an Zivilinvaliden) oder Einrichtungen und Vereinigungen für die Betreuung von Menschen mit

¹⁵ ABl Region Trentino-Südtirol Nr 35 vom 12.07.1983, Ord Beiblatt Nr 1.

¹⁶ ABl Region Trentino-Südtirol Nr 22 vom 21.05.1991.

¹⁷ ABl Region Trentino-Südtirol Nr 25 vom 11.06.2002.

¹⁸ Art 1 Abs 1 LG Nr 13/1991.

¹⁹ S. zu diesem System die Grafik in *Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, Landessozialplan 2030, S. 38, abrufbar unter <https://soziales.provinz.bz.it/de/sozialdienste/landessozialplan>. Zum System und zu den gesamtstaatlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen, die auf eine Dezentralisierung hin zu den Bürgern und ein integriertes Sozialsystem abzielen (ua Gesetz Nr 328 vom 8. November 2000) S. die Einleitung zu *Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, Landessozialplan 2030, S. 28 ff. Zur Rolle der Region Trentino-Südtirol im Bereich der Sozialvorsorge vgl. *Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, Landessozialplan 2030, S 41 f.

²⁰ S. Art 8 LG Nr 13/1991.

Behinderungen Beiträge gewährt.²¹ Der Großteil der Verwaltungsfunktionen und damit der Durchführung der Dienste sind an die Gemeinden²² und an die Bezirksgemeinschaften²³ delegiert, welche die zweite Säule darstellen. Als dritte Säule sind die privaten Träger zu nennen, die als der sogenannte Dritte Sektor durch gemeinnützige Vereine, Stiftungen uÄ sowie im Rahmen des Ehrenamtes wesentlichen Anteil an der Verwirklichung der sozialen Dienste haben. Als wichtiges Instrument auf Landesebene ist der Landessozialplan²⁴ zu nennen. Der Landessozialplan 2030 wurde unter Einbeziehung der *stakeholder* in einem partizipativen Prozess erarbeitet und spiegelt zentrale Elemente der UN-Behindertenrechtskonvention wider.²⁵ Ein eigenes Kapitel ist den Menschen mit Behinderungen und mit psychischen und Abhängigkeitserkrankungen gewidmet.²⁶ In diesem Kapitel wird hinsichtlich des Begriffs der Behinderung (der sowohl psychische Erkrankungen als auch Abhängigkeitserkrankungen erfasst)²⁷ ausdrücklich auf die UN-Konvention Bezug genommen. Inklusion wird als Grundkonzept des Förderungsmodells verankert und die volle Zuerkennung der Bürgerrechte, die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft und die Selbstbestimmung ins Zentrum gerückt.

Das LG Nr 7/2002²⁸ hingegen zielt spezifisch darauf ab, das „soziale Leben von Personen mit eingeschränkten oder fehlenden Bewegungs- oder Sinnesfähigkeiten“ (Art 1) zu fördern. Zu diesem Zweck wird ua eine Beratungs- und Dokumentationsstelle eingeführt (Art 3), der Vorrang der einschlägigen Bestimmungen gegenüber den baurechtlichen Bestimmungen (ausgenommen des Zivilgesetzbuchs) festgelegt (Art 4) und die Beachtung entsprechender technischer, mit Durchführungsverordnung festzulegender Vorschriften bei der Planung und Durchführung von baulichen Maßnahmen vorgesehen (Art 5 und Art 6). Auch werden die Gemeinden in die Pflicht genommen, für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen die Erreichbarkeit der Ortschaften und die Benutzbarkeit der öffentlichen Verkehrsmittel zu gewährleisten (Art 9). Ebenso ist vorgesehen, dass im Einflussbereich des Landes Südtirol Körperschaften und Betriebe einen Plan zur Beseitigung der architektonischen Hindernisse in den Gebäuden erstellen (Art 11 Abs 1).

²¹ *Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, Landessozialplan 2023, S. 39.

²² S. Art 10 zur Übertragung von Zuständigkeiten an die Gemeinden, darunter aus Sicht der Menschen mit Behinderung der Hauspflagedienst (Art 10 Abs 1 lit d), die Sozialzentren (Art 10 Abs 1 lit q), die Behindertenwerkstätten (Art 10 Abs 1 lit r), die Transportdienste (Art 10 Abs 1 lit t) oder die Eingliederung in die Arbeitswelt (Art 10 Abs 1 lit y). Zu den Aufgaben der Gemeinden s. aber auch Art 12 LG Nr 13/1991 zu den Sozialbetrieben.

²³ S. Art 12 LG Nr 13/1991 über die Formen der Verwaltung der Sozialdienste durch die Gemeinden iVm mit Art 2 LG Nr 7 vom 20. März 1993 (Ordnung der Bezirksgemeinschaften).

²⁴ Art 2 LG Nr 13/1991.

²⁵ S. zum Erarbeitungsprozess *Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, Landessozialplan 2030, S 21- 23.

²⁶ *Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, Landessozialplan 2030, S 139 – 178.

²⁷ Vgl. Art 1 Abs 2 UN-Behindertenrechtskonvention.

²⁸ Auf gesamtstaatlicher Ebene bestanden bereits Regelungen zur Beseitigung architektonischer Hindernisse im öffentlichen Bereich (Gesetz Nr 104 vom 5. Februar 1992; DPR Nr 503 vom 24. Juli 1996) sowie im privaten Bereich (Gesetz Nr 13 vom 9. Jänner 1989).

2015 folgte dann mit dem Landesgesetz Nr 7/2015 in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention eine umfassende Regelung der gesellschaftlichen Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen.

3. Das Landesgesetz Nr 7/2015 „Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderung“

Art 1 Abs 1 LG Nr 7/2015 statuiert: „Ziel dieses Gesetzes ist es, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des Lebens zu fördern und zu gewährleisten.“. „Allen Menschen mit Behinderungen“ so Art 1 Abs 2 LG Nr 7/2015, sei zu gewährleisten, dass sie „die volle Achtung der menschlichen Würde, der individuellen Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie deren Unabhängigkeit“ genießen, nicht diskriminiert werden und ihre „Inklusion in die Gesellschaft und die volle und wirksame Teilhabe daran“ ebenso wie „Chancengleichheit“ und „Zugänglichkeit“ verwirklicht werden und „die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und deren Akzeptanz als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit“ erfolgt.

Wie aus dem Begleitbericht zum von der damaligen Landesrätin Martha Stocker für die Landesregierung eingebrachten Gesetzentwurf hervorgeht, wurde dieser in einem partizipativen Prozess erstellt, der allen Betroffenen und Interessierten ermöglichte, sich einzubringen.²⁹ Insbesondere ist auch der Titel auf den in der UN-Behindertenrechtskonvention enthaltenen Begriff der „sozialen Inklusion“ zurückzuführen, da durch Inklusion „das Thema Behinderungen in der sozialen Dimension der Bürgerrechte umgesetzt wird“.³⁰ Sowohl hinsichtlich der Ziele, der Zielgruppe³¹ und der allgemeinen Grundsätze³² geht das Gesetz von der UN-Behindertenrechtskonvention aus und berücksichtigt diese.³³ Auch bei einigen spezifischen Themen wird auf die UN-Konvention verwiesen, so beim Recht auf Woh-

²⁹ Begleitbericht zum Landesgesetzentwurf Nr 41/15-XV, S 1, abrufbar unter https://api-idap.landtag-bz.org/doc/IDAP_346785.pdf.

³⁰ Begleitbericht, Landesgesetzentwurf, S 1 f.

³¹ Art 2 LG Nr 7/2015 lautet: „1) Menschen mit dauerhaften körperlichen, kognitiven oder sensorischen Beeinträchtigungen, die sie, in Wechselwirkung mit Barrieren unterschiedlicher Art, an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. 2) Menschen mit psychischen Erkrankungen und Abhängigkeitserkrankungen, falls notwendig und wenn ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft behindert wird“.

³² Art 3 LG Nr 7/2015 zählt als allgemeine Grundsätze für die Gestaltung der Maßnahmen auf: Stärkung der Selbstbestimmung und der Eigenverantwortung; dem individuellen Unterstützungsbedarf Rechnung tragen; die Vorstellungen der Menschen mit Behinderung berücksichtigen; Gewährleistung der Inklusion im familiären und gesellschaftlichen Umfeld; jedweder Form der Stigmatisierung entgegenwirken; gesellschaftliche Entwicklungen und Forschungsergebnisse bei der Angemessenheit der Maßnahmen zum angestrebten Ziel berücksichtigen; Abstimmung und Umsetzung der individuellen Lebensprojekte, die mit personenbezogenen Methoden erarbeitet und umgesetzt werden; Zusammenarbeit und Informationsaustausch.

³³ Verwiesen wird auf Begleitbericht, Landesgesetzentwurf, S 2-3.

nen,³⁴ hinsichtlich der Teilhabe an Kultur, Freizeit, Sport und Tourismus,³⁵ beim Zugang zu Information, Kommunikation und Transport.³⁶ Ebenso wird mit dem Monitoringausschuss die Grundlage für eine Beobachtungsstelle im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention geschaffen (siehe zum Monitoringausschuss nachstehend unter 4.).

Die vom Landesgesetz erfassten Bereiche sind umfassend und betreffen: Familie (Art 4 LG Nr 7/2015); Schule und Bildung (Art 6 bis 13 LG Nr 7/2015); Teilhabe am Arbeitsleben (Art 14 bis 17 LG Nr 7/2015); Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (Art 18 LG Nr 7/2015); Wohnen (Art 19 bis 21 LG Nr 7/2015); Gesundheit (Art 22 bis 27 LG Nr 7/2015); Kultur, Freizeit und Sport (Art 28 LG Nr 7/2015); Zugänglichkeit und Mobilität (Art 29 – 30 LG Nr 7/2015) sowie Mitbestimmung und Datensammlung und -koordination (Art 32 – 33 LG Nr 7/2015). Ein zentrales Prinzip der UN-Behindertenrechtskonvention ist die Mitbestimmung der Menschen mit Behinderungen.³⁷ Art 32 LG Nr 7/2015 gewährleistet die aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Vertretungsorganisationen bei der Planung, Umsetzung und Bewertung von auch innovativen Maßnahmen und Diensten, die sie betreffen. Bestehen beratende Gremien der Landesregierung aus mindestens fünf Mitgliedern und behandeln diese Themen, die Menschen mit Behinderungen direkt betreffen, sind die Betroffenen einzubeziehen.

Ein weiteres zentrales Element der Mitbestimmung stellt der Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung dar. Ursprünglich in Art 31 LG Nr 7/2015 als unabhängige Stelle eingerichtet und beim Landtag angesiedelt, wurde er im Zuge der Neuregelung aller beim Landtag angesiedelten Ombudsstellen durch Art 32 in das Landesgesetz Nr 11 vom 9. Oktober 2020³⁸ eingegliedert und der Gleichstellungsrätin/dem Gleichstellungsrat zugeordnet.

4. Der Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung

4.1. Zusammensetzung und Aufgaben

Im Rahmen der Eingliederung in das Landesgesetz zu den Ombudsstellen wurden einige Präzisierungen hinsichtlich Funktion und Mitglieder des Monitoringausschusses vorgenommen. Nach wie vor hat der Monitoringausschuss ausdrücklich die Funktion, die

³⁴ Begleitbericht, Landesgesetzentwurf, S 11.

³⁵ Begleitbericht, Landesgesetzentwurf, S 16

³⁶ Begleitbericht, Landesgesetzentwurf, S 17.

³⁷ Art 4 Abs 3 UN-Behindertenrechtskonvention legt fest, dass ganz allgemein bei Entscheidungsprozessen, die Menschen mit Behinderung betreffen, deren Konsultation und aktive Einbeziehung erforderlich ist.

³⁸ ABl Region Trentino-Südtirol Nr 11 vom 09.10.2020.

Umsetzung der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 13. Dezember 2006 beschlossenen UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern und zu überwachen.³⁹

Auch seine Zusammensetzung ist – bis auf die explizite Zuordnung des Vorsitzes an die Gleichstellungsrätin/den Gleichstellungsrat – gleichgeblieben. Er besteht aus sieben Personen, davon fünf sogenannte Selbstvertreterinnen und Selbstvertreter, somit Personen, die selbst bestimmte Behinderungen aufweisen. Sie werden stellvertretend für Menschen mit Bewegungseinschränkung, Sinnesbeeinträchtigung Hören, Sinnesbeeinträchtigung Sehen, Lernschwierigkeiten und psychischen Erkrankungen ernannt. Hinzukommen eine Fachperson für Chancengleichheit und Anti-Diskriminierung und einer Fachperson der wissenschaftlichen Forschung im Bereich Behinderung und Inklusion.⁴⁰ Seit 2020 wird er zusätzlich von fünf Selbstvertreterinnen/Selbstvertretern und zwei Fachexpertinnen/Fachexperten unterstützt.

Hier kommt deutlich die Charakterisierung dieses Gremiums durch die direkte Vertretung der Menschen mit Behinderungen zum Vorschein. Damit entspricht der Monitoringausschuss den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention. Die UN-Konvention sieht in Art 33 Abs 3 nämlich vor, dass beim innerstaatlich vorzusehenden Überwachungsprozess der Durchführung der UN-Konvention die Zivilgesellschaft und insbesondere die Menschen mit Behinderungen und sie vertretende Organisationen einzubeziehen sind und diese vollumfänglich daran teilzunehmen haben. Die Struktur des Südtiroler Monitoringausschusses entspricht dieser Vorgabe.

Eine weitere Neuerung von 2020 betrifft die Kostenerstattung für die Teilnahme. War ursprünglich die Erstattung der durch persönliche Betreuung und unterstützende Kommunikationsmaßnahmen anfallenden Kosten nur gegebenenfalls vorzunehmen (Art 31 Abs 4 LG Nr 7/2015), sind nun alle Kosten zu erstatten, die im Zusammenhang mit der jeweiligen Behinderung stehen und erforderlich sind, um sowohl für die Mitglieder als auch für die unterstützenden Personen iS von Art 32 Abs 4 LG Nr 11/2020 die Teilnahme an den Sitzungen, die persönliche Betreuung und die unterstützenden Kommunikationsmaßnahmen zu gewährleisten (Art 32 Abs 6 LG Nr 11/2020). Auch wird nicht mehr angeführt, dass es sich um eine ehrenamtliche Tätigkeit handelt, sondern nunmehr ist die Sitzungsteilnahme – so wie bei jedem anderen Beirat, der selbstständige, nach außen hin wirksame Aufgaben wahrnimmt - zu vergüten, eventuell steht sogar die Außendienstvergütung für Landesbedienstete zu (Art 7 LG Nr 11/2020). Diese Regelung bedeutet eindeutig eine Aufwertung der Funktion des Monitoringausschusses, dessen Arbeit monetär gleich gewertet wird wie die Tätigkeit jeder anderen, im öffentlichen Interesse tätigen Kommission.

³⁹ Art. 32 Abs 1 LG Nr 11/2020.

⁴⁰ S. <https://www.gleichstellungsraetin-bz.org/monitoringausschuss/ueber-uns-monitoringausschuss.asp>.

Die Aufgaben des Monitoringausschusses sind 2020 unverändert geblieben und nunmehr in Art 32 Abs 2 LG Nr 11/2020 geregelt. Er ist weiterhin zuständig für die Überwachung der Umsetzung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Südtirol und die Abgabe von Gutachten und Empfehlungen. Des Weiteren schlägt er Studien und Forschungen zu Rechten von Menschen mit Behinderungen vor. Eine wichtige Funktion gegenüber der Gesellschaft nimmt er durch die Information der Bevölkerung durch öffentliche Anhörungen wahr. Zudem verfasst er einen Jahresbericht für den Südtiroler Landtag. Nicht zu seinen Aufgaben gehört hingegen die Entgegennahme von Einzelbeschwerden.

Wie seiner Website zu entnehmen ist,⁴¹ hält der Monitoringausschuss in Wahrnehmung seiner Aufgaben seit seinem Bestehen jährliche öffentliche Sitzungen in Form von Workshops ab, in denen Betroffene, Familienangehörige und Fachexpertinnen und Fachexperten und Interessierte zu Wort kommen. Ebenso hat der Ausschuss Jahresthemen bestimmt, mit denen er sich in besonderer Weise befasst hat. Die Jahresthemen waren⁴² 2025 die Chancen und Nutzen der UN-Behindertenrechtskonvention in den Ländern der Euregio, die Teilhabe am politischen und sozialen Leben (2024), eine Bestandsaufnahme zur Umsetzung des Landesgesetzes Nr 7/2015 (2023) und 2021 das Thema der psychosozialen Unterstützung. Im Coronajahr 2020 lautete das Thema Inklusive Freizeitgestaltung und Corona-Krise, im Jahr 2019 waren die Themen Arbeit und Inklusion und Mobilität und Zugänglichkeit als Jahresthema bestimmt worden, während 2018 das selbstbestimmte Wohnen und 2017 die unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft behandelt wurden.

4.2. Der Bericht zur Bestandsaufnahme zur Umsetzung von 2023

Besonders interessant ist der im Jahr 2023 erarbeitete Bericht zur Bestandsaufnahme der Umsetzung des Landesgesetzes Nr 7/2015 und damit auch zur Umsetzung der Inhalte der UN-Behindertenrechtskonvention.⁴³ Der Bericht befasst sich erstmals mit dem Landesgesetz in seiner Gesamtheit, während in den Jahren zuvor durch die Jahresthemen Schwerpunkte aufgegriffen worden waren.⁴⁴ Er enthält eine umfassende Bestandsaufnahme der geltenden Gesetze, Beschlüsse der Landesregierung und Dekrete des Landeshauptmanns in allen für die Menschen mit Behinderungen relevanten Bereiche: Familie, Schule und Bildung, Teilhabe am Arbeitsleben; Wohnen; Gesundheit; Kultur, Freizeit und Sport; Tourismus; Zugänglichkeit und Mobilität. Zudem formuliert er eine Reihe von Anliegen an die Politik, die ausgehend von der Bestandsaufnahme in Workshops im Rahmen der jährlichen

⁴¹ <https://www.gleichstellungsraetin-bz.org/monitoringausschuss.asp>.

⁴² S. <https://www.gleichstellungsraetin-bz.org/monitoringausschuss/jahresthemen.asp>.

⁴³ *Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Umsetzung des Landesgesetzes Nr. 7/2015 – eine Bestandsaufnahme. Stellungnahme und Forderungen, 2024. Abrufbar unter: https://www.gleichstellungsraetin-bz.org/downloads/08.07.24_Bericht_und_Forderungen_Umsetzung_des_LG_7_2015.pdf

⁴⁴ *Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Umsetzung, S 4.

öffentlichen Sitzung 2023 erarbeitet wurden und von der Geschäftsstelle des Monitoringausschusses systematisiert wurden.⁴⁵

Die Anliegen an die Politik spannen einen weiten Rahmen von der Vernetzung der Informationen über Sensibilisierung bis hin zu mehr Einbeziehung, mehr Personal und mehr finanziellen Ressourcen.⁴⁶ Herausgegriffen werden können etwa die Einrichtung von Anlaufstellen bei den Bezirksgemeinschaften für Unterstützungsangebote für Familien mit Menschen mit Behinderungen zur Sicherstellung der besseren Vernetzung der Informationen,⁴⁷ der Ausbau der persönlichen Assistenz,⁴⁸ die Förderung der persönlichen Lebensplanung in der Schule als Verbesserung der bestehenden Maßnahmen der schulischen Inklusion,⁴⁹ die Aktivierung der seit 2021 vorgesehene Kompetenzstelle für Wohnberatung auf Bezirksebene,⁵⁰ eine bessere Vernetzung und Koordinierung zwischen den Sozial- und Gesundheitsdiensten durch die Entwicklung von Standardprotokollen,⁵¹ wesentliche Verbesserungen im Reservierungssystem des Südtiroler Gesundheitsdienstes im Sinne der Barrierefreiheit,⁵² die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, auch durch die Verwendung eines Index für Inklusion als Leitfaden und Arbeitsinstrument,⁵³ die Sensibilisierung und Aufklärung in Fragen der Rechte der Menschen mit Behinderungen in Bezug auf die Arbeitgeber, auch durch finanzielle Anreize,⁵⁴ Schaffung eines barrierefreien Angebots in Kultur, Freizeit und Tourismus,⁵⁵ die systematische Einbeziehung der Menschen mit Behinderung in Planung und Verwirklichung von Maßnahmen im Bereich Mobilität.⁵⁶

5. Neuerungen auf staatlicher Ebene

Auf staatlicher Ebene wurde in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention mit der Ratifizierung derselben ein Monitoringausschuss (*Osservatorio nazionale sulle condizioni delle persone con disabilità*, im Folgenden: staatlicher Monitoringausschuss) eingerichtet,⁵⁷ der als Koordinierungsstruktur zur Beförderung der Anwendung der UN-Konvention ge-

⁴⁵ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, S 12.

⁴⁶ S. dazu Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, S 12-20.

⁴⁷ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung S 21.

⁴⁸ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, S 22

⁴⁹ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, S 22 f.

⁵⁰ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, S 25.

⁵¹ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, S 27.

⁵² Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, *ibidem*

⁵³ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, S 24

⁵⁴ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, S 24 f.

⁵⁵ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, S 27f.

⁵⁶ Südtiroler Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Umsetzung, s 29.

⁵⁷ Art 3 Gesetz Nr 18/2009; vgl. zu den Aktivitäten unter <https://www.osservatoriodisabilita.gov.it/it/>.

mäß Art 33 Abs 1 UN-Behindertenrechtskonvention durch die Vertragsstaaten zu qualifizieren ist.⁵⁸ Die Vertragsstaaten sind jedoch auch verpflichtet, gemäß Art 33 Abs 2 UN-Behindertenrechtskonvention eine Struktur zu „unterhalten, bestimmen oder [zu] schaffen“, die für „die Förderung, den Schutz und die Überwachung“ der UN-Konvention zuständig ist und einen „unabhängigen Mechanismus“ einschließt, der die Menschenrechte schützt und fördert.⁵⁹

2021 wurde die Regierung mit Art 1 Abs 5 lit f Gesetz Nr 227 vom 22. Dezember ermächtigt,⁶⁰ die Grundlagen für die Verwirklichung eines nationalen Garanten für die Behinderungen in Umsetzung der Verpflichtungen gemäß Art 33 Abs 2 UN-Behindertenrechtskonvention zu schaffen. Dies hat sie mit GvD Nr 20 vom 5. Februar 2024⁶¹ getan, das mit 1. Jänner 2025 den staatlichen Garant für die Rechte der Personen mit Behinderung (*Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità*, im Folgenden: Garant) eingerichtet hat (Art 1 GvD Nr 20/2024).⁶² Der Garant ist Teil des gesamtstaatlichen Systems in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und zur Bekämpfung von Diskriminierungen im Sinne der völkerrechtlichen, unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen Italiens (Art 1 Abs 1 GvD Nr 20/2024). Er arbeitet insbesondere mit dem staatlichen Monitoringausschuss zusammen (Art 1 Abs 2 GvD Nr 20/2024).

Als Kollegialorgan setzt er sich aus einem Vorsitzenden und zwei Mitgliedern zusammen, die Experten oder Expertinnen im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und der Bekämpfung von Diskriminierungen in Bezug von Menschen mit Behinderungen sein müssen (Art 2 Abs 1 und 2 GvD Nr 20/2024). Sie werden von den Präsidenten der Abgeordnetenkammer und des Senats einvernehmlich für vier Jahre ernannt (Art 2 Abs 6 und Abs 9 GvD Nr 20/2024). Ihre Unabhängigkeit wird durch Unvereinbarkeitsregelungen gewährleistet, insbesondere bezogen auf politische Ämter (Art 2 Abs 3 GvD Nr 20/2024). Zudem ist die Tätigkeit als Mitglied des Garanten inkompatibel mit anderen Tätigkeiten (Art 2 Abs 4 GvD Nr 20/2024).

⁵⁸ Vgl. MANCA; *Il Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità nella prospettiva del diritto internazionale in Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2024, S 3.

⁵⁹ Zu Art 33 Abs 2 UN-Behindertenrechtskonvention s. MANCA, *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2024, S 4 ff.

⁶⁰ GA Nr 309 vom 30.12.2021. Das Ermächtigungsgesetz Nr 221/2021 zielt va darauf ab, die Gesellschaft inklusiver und für alle, insbesondere die Menschen mit Behinderungen, zugänglicher zu machen, dies soll durch eine Neuordnung der Rechtsgrundlagen erfolgen, in der ua das Instrument des individuellen Lebensprojekts im Mittelpunkt steht: s. FERZETTI, *L'autorità garante dei diritti delle persone con disabilità* in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 1s/2025, S 9 ff, mit weiteren Literaturangaben.

⁶¹ GA Nr 54 vom 05.03.2024.

⁶² Vgl. zu seiner Entstehung FERZETTI, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 1s/2025, S 2; PICCIONE, *Profilo costituzionale del Garante Nazionale dei diritti delle persone disabili* in *Sociologia del diritto*, 2025, 1/51, S 316 ff. Ein Teil der Lehre ordnet ihn den unabhängigen Verwaltungsbehörden zu: FERZETTI, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 1s/2025, S 2.

Die Aufgaben und Funktionen des Garanten sind in Art 4 GvD Nr 20/2024 geregelt.⁶³ Dazu gehören etwa die Überwachung der Beachtung der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention sowie aller anderen in diesem Bereich relevanten internationalen und nationalen Vorschriften (Art 4 Abs 1 lit a GvD Nr 20/2024), die Bekämpfung aller mit Behinderungen zusammenhängenden Formen von Diskriminierung oder Belästigung (Art 4 Abs 1 lit b GvD Nr 20/2024), die Entgegennahme von einschlägigen Meldungen von privater und öffentlicher Seite (Art 4 Abs 1 lit d GvD Nr 20/2024), die Überprüfung des Bestehens von diskriminierenden Situationen von Amts wegen oder auf Meldung (Art 4 Abs 1 lit e GvD Nr 20/2024).

Der Garant kann von der öffentlichen Verwaltung und von den Konzessionsnehmern öffentlicher Dienste Informationen und Dokumentation einfordern (Art 4 Abs 1 lit f GvD Nr 20/2024) und Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben (Art 4 Abs 1 lit g GvD Nr 20/2024). Er kann im Falle einer Verletzung der Rechte der Menschen mit Behinderungen durch die öffentliche Verwaltung oder durch einen Konzessionsnehmer in einer begründeten Stellungnahme nicht nur diese Verletzungen festhalten, sondern auch verhältnismäßige und angemessene Vorschläge zur deren Beseitigung machen (Art 5 Abs 2 GvD Nr 20/2024). Wenn der Garant 90 Tage nach Abgabe einer begründeten Stellungnahme feststellt, dass die Verwaltung oder der Konzessionsnehmer untätig geblieben sind, kann er Klage beim Verwaltungsgericht gegen das Stillschweigen sowie zur Feststellung allfälliger, vom Gesetz vorgesehener Nichtigkeiten iS von Art 31 von GvD Nr 104 vom 2. Juli 2010⁶⁴ (Prozessordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit) erheben. Er verfügt jedoch nicht über eine Klagebefugnis im Einzelfall bzw an Stelle von Betroffenen.

Zu den weiteren Aufgaben des Garanten gehört die Beförderung einer Kultur, die die Rechte der Menschen mit Behinderungen respektiert, ua durch Sensibilisierungskampagnen (Art 4 Abs 1 lit h GvD Nr 20/2024) sowie durch die Sammlung und Verbreitung von *best practices* (Art 4 Abs 1 lit q GvD Nr 20/2024).

Der Garant hat nicht nur mit dem staatlichen Monitoringausschuss zusammenzuarbeiten, sondern auch mit den bestehenden regionalen Organismen im Bereich der Rechte der Menschen mit Behinderungen (Art 4 Abs 1 lit i GvD Nr 20/2024), die im Laufe der Jahre entstanden sind.⁶⁵ Sie bilden ein Netzwerk an regionalen Garanten und Organismen für die Rechte der Menschen mit Behinderungen, zu dem auch der Südtiroler Monitoringausschuss gehört.

⁶³ S. dazu auch FERZETTI, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 1s/2025, S 12ff; PICCIONE, *Sociologia del diritto*, 2025, 1/51, S 317ff; L. MANCA, *Nomos. Le attualità del diritto* 1/2024, S 10ff.

⁶⁴ GA Nr 156 vom 07.07.2010, Ord Beiblatt Nr 148.

⁶⁵ Es bestehen regionale Garanten in Umbrien, Kampanien, Sizilien, Apulien, Kalabrien und Latium; die Funktionen des Garanten sind dem Volksanwalt zugeordnet in Aosta, Piemont, Friaul Julisch Venetien, Veneto und Emilia Romagna bzw dem Garant für den Schutz Minderjähriger und vulnerabler Personen in der Lombardei (vgl. ROLLA, *Il ruolo dei Garanti regionali per i diritti delle persone con disabilità e la nuova Autorità Garante Nazionale*, in *Lavoro Diritti Europa* 2/2025, S 3).

Diese regionalen Garantieeinrichtungen haben eine wichtige Brückenfunktion zwischen den öffentlichen Institutionen und den Bürgern im Bewusstmachen, Fördern und Vermitteln einer inklusiven, die Rechte der Menschen mit Behinderungen respektierenden und realisierenden Gesellschaft.⁶⁶ Damit wird das Mehrebenensystem⁶⁷ zur Verwirklichung und Umsetzung der Rechte aus der UN-Behindertenrechtskonvention anerkannt und gefestigt. Bezogen auf die Sonderautonomien und damit auch auf Südtirol, enthält Art 4 des Ermächtigungsgesetz Nr 227/2021 eine ausdrückliche Schutzklausel, die bestimmt, dass die Anwendung der Bestimmungen des Gesetzes und der in Ausführung erlassenen gesetzvertretenden Dekrete in den Regionen mit Sonderautonomie und in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient unter Beachtung der Sonderstatute und der einschlägigen Durchführungsbestimmungen zu erfolgen hat.

6. Schlussbetrachtungen

Südtirol hat seine autonomen Befugnisse in Gesetzgebung und Verwaltung stets dafür genutzt, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu fördern. Bereits in den 1980er Jahren hat Südtirol durch das LG Nr 20/1983 Regelungen für Menschen mit Behinderungen getroffen, die im Zuge der Umsetzung der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention unter der Beachtung des dadurch erfolgten Paradigmenwechsel ersetzt wurde.

Das LG Nr 7/2015 „Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderung“ ist zentraler Teil dieser klaren Politik zugunsten einer Gesellschaft, deren integraler und gleichberechtigter Bestandteil die Menschen mit Behinderungen sind. Die Umsetzung und Förderung der Inhalte und Zielsetzungen der UN-Behindertenrechtskonvention sind dabei ein wesentliches Element. Es handelt sich um ein umfassend angelegtes Gesetz, sei es hinsichtlich der Zielgruppen als auch der Lebensbereiche, das Ziele und allgemeine Grundsätze für das Handeln des Landes in Gesetzgebung und Verwaltung vorgibt.

Ein zentrales Element in der Umsetzung der einschlägigen Politiken ist der Monitoringausschuss, der den Vorgaben von Art 33 Abs 3 UN-Behindertenrechtskonvention in vorbildhafter Weise entspricht. Durch seine Zusammensetzung, die mehrheitlich aus Selbstvertreterinnen und Selbstvertretern besteht, stellt er die direkte Vertretung der Menschen mit Behinderung sicher und bringt damit die mit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention erfolgten Paradigmenwechsel vom defektorientierten, paternalistisch-karitativen Ansatz hin zum menschenrechtlichen, partizipativen Ansatz der Inklusion deutlich zum Ausdruck.

⁶⁶ Vgl. ROLLA, *Lavoro Diritti Europa* 2/2025, S 2.

⁶⁷ ROLLA, *Lavoro Diritti Europa* 2/2025, S 4.

Der Monitoringausschuss leistet einen wesentlichen Beitrag zur tatsächlichen Umsetzung der UN-Konvention in Südtirol, nicht zuletzt durch seine Informations- und Sensibilisierungstätigkeit sowie durch das Aufzeigen, wo es weiteren Bedarf für die Umsetzung einer tatsächlichen Inklusion und Gleichstellung gibt. Angesichts der dem Garanten auf gesamtstaatlicher Ebene zugordneten Funktionen könnte jedoch auch überlegt werden, dem Monitoringausschuss die Aufgabe zuzuordnen, Meldungen hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die öffentlichen Verwaltungen, die in den Zuständigkeitsbereich des Landes Südtirol fallen, entgegenzunehmen. Was die Gemeinden angeht, könnte dies etwa gleich wie bei der Volksanwaltschaft durch eine Vereinbarung zur Wahrnehmung dieser Funktionen erfolgen.

Insgesamt gesehen, ist Südtirol jedenfalls stets daran interessiert, Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen zu erreichen und Neuerungen in Bereichen wie der Feststellung von Behinderungen oder beim selbstbestimmten Leben und der dafür erforderlichen persönlichen Assistenz vorzunehmen.⁶⁸ Auf diesem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft ist die UN-Behindertenrechtskonvention jedenfalls eine unschätzbare Grundlage, gleich wie es die in der Verfassung verankerten Prinzipien sind.

⁶⁸ Vgl. Landespresseagentur vom 14.7.2025, Inklusion und Teilhabe: Landesgesetz seit 10 Jahren in Kraft; abrufbar unter <https://news.provinz.bz.it/de/news/inklusion-und-teilhabe-landesgesetz-seit-10-jahren-in-kraft> und die Änderungen des LG Nr 7/2015 in terminologischer und inhaltlicher Sicht durch 45 LG Nr 8 vom 14.07.2025.

L'Alto Adige e l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità: un contributo per una società inclusiva

South Tyrol and the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a contribution to an inclusive society

Esther Happacher

*Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale italiano nell'Università di
Innsbruck*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'Alto Adige e i diritti delle persone con disabilità. – 3. La legge provinciale 14 luglio 2015, n.7 “Partecipazione e inclusione delle persone con disabilità”. – 4. L'Osservatorio provinciale per i diritti delle persone con disabilità. – 4.1. Composizione e compiti. – 4.2. La relazione sullo stato di attuazione del 2023. – 5. Novità a livello statale. – 6. Considerazioni finali.

Sinossi: Il contributo analizza l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Alto Adige alla luce delle competenze autonome della Provincia. Particolare attenzione è riservata alla legge provinciale n. 7/2015, che disciplina la partecipazione e l'inclusione delle persone con disabilità. Viene sottolineata l'importanza della partecipazione delle persone con disabilità come principio fondamentale. Il protagonista centrale è il Comitato di monitoraggio per i diritti delle persone con disabilità, di cui vengono analizzati la composizione e i compiti. Vengono presi in considerazione anche i recenti sviluppi a livello statale, in particolare l'introduzione di un garante nazionale.

Abstract: This article analyses the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in South Tyrol against the backdrop of the province's autonomous powers. Particular focus is placed on Provincial Law No. 7/2015, which regulates the participation and inclusion of persons with disabilities. The importance of co-determination by persons with disabilities as a fundamental principle is emphasized. The key player is the Monitoring Committee for the Rights of Persons with Disabilities, whose composition and tasks are analyzed. More recent developments at the national level, in particular the introduction of a national guarantor, are also included.

Parole chiave: Persone con disabilità – Convenzione ONU – Inclusione – Provincia Autonoma di Bolzano – Osservatorio provinciale

Keywords: Persons with disabilities – UN Convention – inclusion – Autonomous Province of Bolzano – Provincial Observatory

1. Introduzione

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 ed è entrata in vigore il 3 maggio 2008¹. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge 3 marzo 2009, n. 18².

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità ha lo scopo di tutelare, promuovere e garantire i diritti umani delle persone con disabilità, sia essa di natura fisica o psichica. La sua finalità è «promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità» (art. 1 Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità). Con ciò essa realizza un cambiamento di paradigma nella concezione delle persone con disabilità, da un approccio incentrato sull'inabilità, che esclude e realizza un atteggiamento paternalistico-caritatevole, a un approccio fondato sui diritti umani, che pone al centro la piena, effettiva e autodeterminata partecipazione delle persone con disabilità alla società³.

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità riguarda numerosi ambiti nei quali la Provincia Autonoma di Bolzano, in virtù del proprio Statuto di autonomia⁴, ha competenze legislative e amministrative, tra cui scuola e istruzione⁵, politiche sociali⁶, politiche abitative⁷, salute⁸, tempo libero⁹, mobilità¹⁰ e lavoro¹¹. Come dispone l'art. 117,

¹ La traduzione dal tedesco è di Amy Bugnoli. Una panoramica sulla letteratura relativa alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità soprattutto dal punto di vista del diritto internazionale è fornita da MANCA, *Il Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2024, 1, nota 3.

² G.U. 14 marzo 2009, n. 61.

³ Sul cambiamento di paradigma cfr. il contributo di MÜLLER in questo numero della Rivista.

⁴ Artt. 8 e 9 in combinato disposto con gli artt. 4 e 5, del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670, G.U. 20 novembre 1972, n. 301.

⁵ Si v. no in particolare gli artt. 8, n.27-29, e 9, n.2, del d.p.r. n. 670/1972.

⁶ Si v. in particolare l'art.8, n.25, del d.p.r. n.670/1972.

⁷ Si v. in particolare l'art.8, n.10, del d.p.r. n.670/1972.

⁸ Si v. in particolare l'art.9, n.10, del d.p.r. n.670/1972.

⁹ Si v. in particolare l'art.9, n.11, del d.p.r. n.670/1972.

¹⁰ Si v. in particolare gli artt. 8, nn.17 e 18, del d.p.r. n. 670/1972.

¹¹ Si v. in particolare gli artt. 9, nn.4 e 5, del d.p.r. n. 670/1972, ma anche le competenze nel settore economico (turismo, artigianato, agricoltura, commercio, ecc.).

comma 5, Cost., la Provincia Autonoma di Bolzano è, nei settori di propria competenza legislativa, competente anche per l'applicazione e l'attuazione degli obblighi di diritto internazionale della Repubblica italiana e deve comunque tenerne conto nell'esercizio delle proprie attribuzioni¹².

Gli obiettivi della Convenzione sono senz'altro conformi alle disposizioni della Costituzione¹³. Occorre richiamare anzitutto la garanzia dei diritti umani consacrata dall'art. 2 Cost. e, in particolare, il diritto alla libera espressione della personalità, che deve essere assicurato a tutte le persone; nonché il principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3, comma 1, Cost., che sancisce l'eguaglianza di tutti davanti alla legge senza distinzione di condizioni personali, fra le quali rientrano anche le situazioni di disabilità. Fa parte del quadro anche il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., che impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la piena realizzazione della persona umana e la effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale. Tra questi ostacoli rientrano senza dubbio anche le limitazioni connesse a qualunque forma di disabilità, ad es. le barriere architettoniche. L'art. 38, comma 3, Cost. stabilisce in particolare che le persone con disabilità hanno diritto all'istruzione anche in ambito professionale. Ne consegue che sulla Repubblica e dunque anche sulla Provincia Autonoma di Bolzano, quale componente della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., incombe il compito di realizzare e garantire una piena parità, non discriminazione e inclusione sotto il profilo sociale, politico ed economico.

Nel prosieguo sarà, in primo luogo, dato un quadro sommario di come l'Alto Adige, in ragione della propria autonomia, prenda in considerazione e attui i diritti delle persone con disabilità (punto 2). Seguirà l'esame della legge provinciale 14 luglio 2015, n. 7¹⁴ sulla partecipazione e l'inclusione delle persone con disabilità (punto 3). Particolare attenzione sarà riservata all'Osservatorio provinciale per i diritti delle persone con disabilità (punto 4). Si tratteranno inoltre i più recenti sviluppi giuridici a livello statale (punto 5). Il contributo si concluderà con alcune considerazioni finali (punto 6).

¹² Si v. gli artt. 8 e 9 in combinato disposto con gli art. 4 e 5 dello Statuto di Autonomia; nell'ambito delle competenze attribuite in base all'art.10 della l. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001, si applica l'art.117, comma 1, della Costituzione che, tra i limiti delle competenze legislative regionali, elenca gli obblighi dello Stato italiano in materia di diritto internazionale, e, più specificatamente, gli obblighi derivanti da trattati internazionali (cfr. sentenza della C. cost. n. 348/2007). Sulle competenze di diritto internazionale dell'Alto Adige HAPFACHER, *I rapporti internazionali della Provincia Autonoma di Bolzano/Südtirol*, in CASONATO ET AL (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Giappichelli, 2024, 612- 617.

¹³ In merito ai rapporti tra Costituzione e Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità*, Giappichelli, 2023.

¹⁴ Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol 21 luglio 2015, n. 29, supplemento n. 2.

2. L'Alto Adige e i diritti delle persone con disabilità

Già prima dell'entrata in vigore della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, il legislatore provinciale aveva adottato disposizioni che tenevano conto dei diritti delle persone con disabilità. Quale primo atto normativo in materia deve essere menzionata la legge provinciale 30 giugno 1983, n. 20¹⁵, recante nuove misure a favore delle persone con disabilità, che disciplinava estensivamente la materia. Tale legge è stata abrogata nel 2015 dalla legge provinciale n. 7/2015. Oltre a queste rilevanti disposizioni provinciali, si possono menzionare anche la legge provinciale 30 aprile 1991, n. 13¹⁶ sui servizi sociali e la legge provinciale 21 maggio 2002, n. 7¹⁷ recante disposizioni per incentivare il superamento o l'eliminazione delle barriere architettoniche.

La legge provinciale n. 13/1991, relativa ai servizi sociali, persegue l'obiettivo di realizzare misure per la "promozione, [il] mantenimento e [il] recupero del benessere della popolazione, [il] pieno sviluppo della personalità nell'ambito dei rapporti familiari e sociali, nonché [il] soddisfacimento delle esigenze fondamentali della vita"¹⁸. Essa include pertanto anche l'assistenza alle persone con disabilità. Sulla base di questa legge si possono individuare le colonne portanti che, in Alto Adige, contribuiscono alla tutela dei diritti delle persone con disabilità. La legge provinciale realizza un sistema graduato e decentrato¹⁹, in cui la Provincia assume compiti di pianificazione, programmazione e finanziamento dei servizi sociali²⁰, facendosi carico direttamente di un numero limitato di prestazioni (ad es. a favore degli invalidi civili), oppure concedendo contributi a strutture ed associazioni per l'assistenza a persone con disabilità²¹. La maggior parte delle funzioni amministrative e, di conseguenza, dell'erogazione dei servizi è delegata ai Comuni²² e alle Comunità comprensoriali²³, che rappresentano la seconda colonna. Come terza colonna portante si individua-

¹⁵ Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol 12 luglio 1983, n. 35, supplemento ord. n. 1.

¹⁶ Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol 21 maggio 1991, n. 22.

¹⁷ Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol 11 giugno 2002, n. 25.

¹⁸ Art.1, comma 1, l. prov. n. 13/1991.

¹⁹ Si v., in merito a questo sistema, il grafico in PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Piano sociale provinciale 2030*, 38, disponibile al link <https://sociale.provincia.bz.it/it/servizi-sociali/piano-sociale-provinciale>. Per il sistema e il quadro normativo nazionale, che mira alla decentralizzazione verso i cittadini e a un sistema sociale integrato (per esempio, la legge 8 novembre 2000, n. 328), Si v. l'introduzione in PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Piano sociale provinciale 2030*, 28 ss. Per il ruolo della Regione Trentino-Alto Adige nel settore della previdenza sociale, PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Piano sociale provinciale 2030*, 41 ss.

²⁰ V. art. 8, l. n. 13/1991.

²¹ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Piano sociale provinciale 2030*, 39.

²² V. l'art. 10 sulla delega di competenze ai Comuni, tra cui, dal punto di vista delle persone con disabilità, l'assistenza domiciliare (art. 10, comma 1, lett. d), i centri sociali (art. 10, comma 1, lett. q), i laboratori per disabili (art.10, comma 1, lett. r), i servizi di trasporto (art.10, comma 1, lett. t) o l'inserimento nel mondo del lavoro (art.10, comma 1, lett. y). Per le competenze dei Comuni, Si v. anche l'art. 12 della l. prov. n. 13/1991 sui servizi sociali.

²³ V. l'art. 12, l. prov. n.13/1991 sulle forme di gestione dei servizi sociali da parte dei Comuni, in combinato disposto con l'art. 2 della legge 20 marzo 1993, n. 7 (ordinamento delle comunità comprensoriali).

no i soggetti privati, i quali, in quanto cd. terzo settore, attraverso associazioni senza scopo di lucro, fondazioni e simili, nonché mediante il volontariato, svolgono un ruolo essenziale nella realizzazione dei servizi sociali. Quale importante strumento a livello provinciale va menzionato il piano sociale provinciale²⁴. Il piano sociale provinciale 2030 è stato elaborato, con il coinvolgimento degli *stakeholder*, in un processo partecipativo e riflette elementi centrali della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità²⁵. Un capitolo a sé è dedicato alle persone con disabilità e alle persone con patologie psichiche e dipendenze²⁶. In tale capitolo, per quanto riguarda la nozione di disabilità (che comprende sia le patologie psichiche che le dipendenze)²⁷, si fa espresso riferimento alla Convenzione ONU. L'inclusione è sancita quale concetto di base del modello di promozione, ponendo al centro il pieno riconoscimento dei diritti civili, la partecipazione paritaria alla vita della società e l'autodeterminazione.

La legge provinciale n. 7/2002²⁸, invece, è specificamente diretta a promuovere la “vita di relazione delle persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale” (art. 1). A tal fine prevede, tra l'altro, l'istituzione di un centro di consulenza e di documentazione (art. 3), stabilisce la prevalenza delle disposizioni in essa contenute rispetto a quelle in materia edilizia (fatta eccezione per quelle previste dal Codice civile) (art. 4), dispone il rispetto di idonee prescrizioni tecniche, da definire mediante regolamento di esecuzione, nella progettazione e realizzazione di interventi edilizi (artt. 5 e 6).

Inoltre, pone a carico dei Comuni l'obbligo di garantire l'accessibilità dei centri abitati e l'utilizzabilità dei mezzi di trasporto pubblico per le persone con mobilità ridotta (art. 9). È altresì previsto che, nell'ambito delle competenze della Provincia Autonoma di Bolzano, enti pubblici locali e aziende redigano un piano per la rimozione delle barriere architettoniche negli edifici (art. 11, comma 1).

Nel 2015, in attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, è stata poi adottata la legge provinciale n. 7/2015, recante una disciplina organica della partecipazione sociale e dell'inclusione delle persone con disabilità.

²⁴ Art. 2, l. prov. n. 13/1991.

²⁵ V. sul processo di elaborazione in PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Piano sociale provinciale 2030*, 21-23.

²⁶ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, *Piano sociale provinciale 2030*, 139-178.

²⁷ V. art. 1, comma 2, Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

²⁸ A livello nazionale esistevano già norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli spazi pubblici (l. 5 febbraio 1992, n. 104; d. p. r. 24 luglio 1996, n. 503) così come negli spazi privati (l. 9 gennaio 1989, n. 13).

3. La legge provinciale 14 luglio 2015, n.7 «Partecipazione e inclusione delle persone con disabilità»

L'art.1, comma 1, della l. prov. n.7/2015 statuisce che “la presente legge ha la finalità” di promuovere e garantire alle persone con disabilità pari opportunità in tutti gli ambiti della vita”. Secondo l'art.1, comma 2, l. prov. n.7/2015 “alle persone con disabilità” deve essere garantito “il pieno rispetto della dignità” umana e dell'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte e l'indipendenza delle persone”, il divieto di discriminazione, “la [loro] piena ed effettiva partecipazione ed inclusione nella società”, così come “le pari opportunità” e “l'accessibilità” e dev'essere assicurato “il rispetto della differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa”.

Come emerge dalla relazione illustrativa al progetto di legge presentato all'allora assessora provinciale Martha Stocker per il governo provinciale, detto progetto è stato elaborato mediante un processo partecipativo che ha consentito a tutti i soggetti coinvolti e alle persone interessate di contribuire²⁹. In particolare, il titolo si rifà al concetto di “inclusione sociale” contenuto nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, poiché tramite l'inclusione “il tema della disabilità viene calato nella dimensione sociale del diritto di cittadinanza”³⁰. Sia per quanto riguarda gli obiettivi, sia per i destinatari³¹ e i principi generali³², la legge prende come riferimento la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e ne tiene conto³³. Anche in alcuni ambiti specifici si fa riferimento alla Convenzione ONU, ad esempio in relazione al diritto all'abitare³⁴, alla partecipazione alla cultura, al tempo libero, allo sport e al turismo³⁵, nonché all'accesso all'informazione, alla comunicazione e ai trasporti³⁶. Analogamente, con l'Osservatorio provinciale si crea la ba-

²⁹ Relazione illustrativa al disegno di legge provinciale n.41/15-XV, 1, disponibile al link https://api-idap.landtag-bz.org/doc/IDAP_346785.pdf.

³⁰ Relazione illustrativa, Disegno di legge provinciale, 2 ss.

³¹ L'art. 2, l. p. n. 7/2015, recita: 1) persone con durature menomazioni fisiche, cognitive o sensoriali, le quali, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione, su base di uguaglianza, nella società. 2) persone affette da malattie psichiche e alle persone affette da dipendenze, se necessario e qualora ne sia ostacolata la piena ed effettiva partecipazione, su base di uguaglianza, nella società.

³² L'art. 3, l. p. n. 7/2015 elenca i principi generali per la definizione delle misure: promuovere l'autodeterminazione e l'autoresponsabilità; considerazione delle esigenze di sostegno individuale; rispetto delle aspirazioni delle persone con disabilità; garanzia di inclusione nell'ambiente familiare e sociale; contrasto a ogni forma di stigmatizzazione; considerazione degli sviluppi sociali e dei risultati della ricerca scientifica per l'adeguatezza delle misure agli obiettivi prefissati; coordinamento e attuazione dei progetti di vita individuali, elaborati e realizzati con metodi personalizzati; collaborazione e scambio di informazioni.

³³ Si rimanda alla Relazione illustrativa, Disegno di legge provinciale, 2-3.

³⁴ Relazione illustrativa, Disegno di legge provinciale, 11.

³⁵ Relazione illustrativa, Disegno di legge provinciale, 16

³⁶ Relazione illustrativa, Disegno di legge provinciale, 17.

se per la costituzione di un comitato di monitoraggio ai sensi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (cfr. sull'Osservatorio provinciale il paragrafo 4, *infra*). Gli ambiti disciplinati dalla legge provinciale sono ampi e riguardano: la famiglia (art. 4, l. prov. n.7/2015); la scuola e l'istruzione (artt. 6–13, l. prov. n. 7/2015); la partecipazione alla vita lavorativa (artt. 14–17, l. prov. n. 7/2015); la partecipazione alla vita sociale (art. 18, l. prov. n. 7/2015); l'abitare (artt. 19–21, l. prov. n. 7/2015); la salute (artt. 22–27, l. prov. n. 7/2015); la cultura, il tempo libero e lo sport (art. 28, l. prov. n. 7/2015); l'accessibilità e la mobilità (artt. 29–30, l. prov. n. 7/2015); nonché la partecipazione ai processi decisionali (coinvolgimento attivo) e il coordinamento e la raccolta dati (artt. 32–33, l. prov. n. 7/2015).

Un principio centrale della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è la partecipazione ai processi decisionali delle persone con disabilità³⁷. L'art. 32, l. prov. n. 7/2015 garantisce il coinvolgimento attivo delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni rappresentative nella pianificazione, nell'attuazione e nella valutazione, anche di misure e servizi innovativi, che le riguardano. Qualora organi consultivi della Giunta provinciale siano composti da almeno cinque membri e trattino tematiche che riguardano direttamente le persone con disabilità, i soggetti interessati devono essere coinvolti.

Un ulteriore elemento centrale della partecipazione è rappresentato dall'Osservatorio provinciale per i diritti delle persone con disabilità. Originariamente istituito dall'art. 31 della l. prov. n. 7/2015 quale organismo indipendente e collocato presso il Consiglio provinciale, esso è stato, nell'ambito della nuova disciplina di tutte le strutture di difesa civica (*Ombudsstellen*) collocate presso il Consiglio provinciale, integrato, ai sensi dell'art. 32, nella legge provinciale 9 ottobre 2020, n. 11³⁸ e affiliato all'Ufficio della Consigliera/del Consigliere di parità.

4. L'Osservatorio provinciale per i diritti delle persone con disabilità

4.1. Composizione e compiti

Nell'ambito dell'integrazione nella legge provinciale relativa agli organi di difesa civica, sono state apportate alcune precisazioni riguardo alle funzioni e alla composizione dell'Osservatorio provinciale. L'Osservatorio provinciale mantiene espressamente la funzione di

³⁷ L'art. 4, comma 3, della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità stabilisce che, in generale, nei processi decisionali che riguardano persone con disabilità, è necessaria la loro consultazione e il loro coinvolgimento attivo.

³⁸ Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige 9 ottobre 2020, n. 11.

promuovere e di monitorare l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006³⁹. Anche la sua composizione è rimasta invariata, fatta eccezione per l'esplicita attribuzione della presidenza alla/al Consigliera/Consigliere di parità. L'Osservatorio è composto da sette persone, di cui cinque cosiddetti auto-rappresentanti, ossia persone che presentano personalmente determinate disabilità. Esse sono nominate in rappresentanza delle persone con limitazione della mobilità, menomazione sensoriale dell'udito, menomazione sensoriale della vista, difficoltà di apprendimento e malattie psichiche. A queste si aggiungono un/una esperto/a in materia di pari opportunità e di antidiscriminazione, nonché un/una esperto/a in ricerca scientifica in materia di disabilità e inclusione⁴⁰. Dal 2020, l'Osservatorio è inoltre supportato da cinque ulteriori auto-rappresentanti e da due ulteriori esperti/e. Qui emerge chiaramente la caratterizzazione di questo organo attraverso la rappresentanza diretta delle persone con disabilità. In tal modo, l'Osservatorio provinciale è conforme alle prescrizioni della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. La Convenzione ONU prevede, infatti, al suo art. 33, par. 3, che, nel processo di monitoraggio interno sull'attuazione della Convenzione, siano coinvolti la società civile e, in particolare, le persone con disabilità e le organizzazioni che le rappresentano e che esse vi partecipino pienamente. La struttura dell'Osservatorio provinciale dell'Alto Adige rispetta pienamente questa prescrizione.

Un'ulteriore novità del 2020 riguarda il rimborso delle spese per la partecipazione. In origine, il rimborso andava eventualmente disposto per le spese derivanti dall'assistenza personale e dal supporto alla comunicazione nelle attività collegate all'Osservatorio (art. 31, comma 4, l. prov. n. 7/2015); ora, invece, devono essere rimborsate tutte le spese connesse alla rispettiva disabilità e necessarie per garantire, sia ai componenti che alle persone di supporto ai sensi dell'art. 32, comma 4, l. prov. n. 11/2020, la partecipazione alle sedute, l'assistenza personale e gli interventi di supporto alla comunicazione (art. 32, comma 6, l. prov. n. 11/2020). Inoltre, non viene più indicato che si tratta di un'attività a titolo gratuito: al contrario, la partecipazione alle sedute – al pari di qualsiasi altro comitato che svolga compiti autonomi ed efficaci verso l'esterno – è retribuita ed eventualmente può spettare anche l'indennità per servizi esterni prevista per il personale provinciale (art. 7, l. prov. n. 11/2020). Questa disciplina rappresenta chiaramente una valorizzazione della funzione dell'Osservatorio provinciale, il cui lavoro viene equiparato, sotto il profilo economico, a quello di qualsiasi altra commissione operante nell'interesse pubblico.

Le funzioni dell'Osservatorio provinciale sono rimaste invariate e sono attualmente disciplinate dall'art. 32, comma 2, della l. prov. n. 11/2020. Esso è tuttora competente per il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabili-

³⁹ Art. 32, comma 1, l. prov. n.11/2020.

⁴⁰ V. <https://www.consiglieradiparita-bz.org/osservatorio-provinciale/chi-siamo.asp>.

tà in Alto Adige e per la formulazione di pareri e raccomandazioni. Inoltre, propone studi e ricerche sui diritti delle persone con disabilità. Svolge altresì un'importante funzione nei confronti della società attraverso l'informazione della popolazione mediante audizioni pubbliche. Redige inoltre una relazione annuale per il Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano. Non rientra tuttavia tra le sue funzioni la ricezione di reclami individuali. Come risulta dalla relativa pagina web⁴¹, nell'esercizio delle proprie funzioni l'Osservatorio provinciale tiene, sin dalla sua istituzione, riunioni pubbliche annuali sotto forma di workshops, nei quali prendono la parola persone interessate, familiari, esperti ed esperte del settore nonché soggetti interessati. L'Osservatorio ha inoltre determinato temi annuali ai quali ha dedicato un'attenzione particolare. I temi annuali sono stati⁴², nel 2025, le opportunità e i benefici della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nelle regioni dell'Euregio; nel 2024, la partecipazione alla vita politica e sociale; nel 2023, una ricognizione sull'attuazione della legge provinciale n. 7/2015; nel 2021, la questione del sostegno psicosociale. Nell'anno della pandemia da coronavirus, il 2020, il tema è stato la gestione inclusiva del tempo libero e la crisi da coronavirus; nel 2019 i temi annuali sono stati lavoro e inclusione, mobilità e accessibilità, nel 2018 la vita indipendente in Alto Adige e nel 2017 la vita indipendente e l'inclusione nella comunità.

4.2. La relazione sullo stato di attuazione del 2023

Di particolare interesse è la relazione, redatta nel 2023, sullo stato di attuazione della legge provinciale n. 7/2015 e, conseguentemente, anche sull'attuazione dei contenuti della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità⁴³. La relazione esamina per la prima volta la legge provinciale nella sua interezza, mentre negli anni precedenti l'attenzione era stata posta, tramite i temi annuali, su specifici ambiti⁴⁴. Essa contiene un esame completo delle leggi vigenti, delle deliberazioni della Giunta provinciale e dei decreti del Presidente della Provincia in tutti gli ambiti di rilievo per le persone con disabilità: famiglia, scuola e istruzione, partecipazione alla vita lavorativa, abitare, salute, cultura, tempo libero e sport, turismo, accessibilità e mobilità. Inoltre, formula una serie di richieste alla politica, elaborate a partire dalla rilevazione, nel corso dei workshops svolti nell'ambito della seduta pubblica annuale 2023, e successivamente sistematizzate dalla segreteria dell'Osservatorio provinciale⁴⁵.

⁴¹ <https://www.consiglieradiparita-bz.org/osservatorio-provinciale.asp>.

⁴² V. <https://www.consiglieradiparita-bz.org/osservatorio-provinciale/temi-annuali.asp>.

⁴³ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione della legge provinciale n. 7/2015 – Un bilancio. Considerazioni e richieste, 2024. Disponibile presso https://www.gleichstellungsraetin-bz.org/downloads/08.07.24_Bericht_und_Forderungen_Umsetzung_des_LG_7_2015.pdf

⁴⁴ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 4.

⁴⁵ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 11.

Le istanze rivolte alla politica coprono un ampio spettro, che va dalla necessità di un più efficace coordinamento informativo alla sensibilizzazione, fino a una maggiore partecipazione, più personale e maggiori risorse finanziarie⁴⁶. Si possono evidenziare, ad esempio, l'istituzione di sportelli presso le Comunità comprensoriali per offrire sostegno alle famiglie con persone con disabilità, al fine di garantire un migliore coordinamento delle informazioni⁴⁷; l'estensione dell'assistenza personale⁴⁸; la promozione della realizzazione della pianificazione personale nella scuola, quale miglioramento delle misure già esistenti di inclusione scolastica⁴⁹; l'attivazione del centro di competenza per la consulenza abitativa a livello comprensoriale, previsto dal 2021⁵⁰; un migliore coordinamento e una migliore cooperazione tra i servizi sociali e sanitari, attraverso lo sviluppo di protocolli standard⁵¹; miglioramenti sostanziali nel sistema di prenotazione del Servizio sanitario dell'Alto Adige in termini di accessibilità⁵²; il miglioramento delle condizioni di lavoro, anche mediante l'uso di un indice di inclusione come linea guida e strumento operativo⁵³; la sensibilizzazione e l'informazione in materia di diritti delle persone con disabilità nei confronti dei datori di lavoro, anche tramite incentivi finanziari⁵⁴; la creazione di un'offerta accessibile in ambiti quali cultura, tempo libero, sport e turismo⁵⁵; la partecipazione sistematica delle persone con disabilità alla pianificazione e realizzazione di misure nel settore della mobilità⁵⁶.

5. Novità a livello statale

A livello statale, con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è stato istituito un Osservatorio nazionale sulle condizioni delle persone con disabilità (di seguito: Osservatorio statale)⁵⁷, qualificabile come struttura di coordinamento per la promozione dell'applicazione della Convenzione ONU ai sensi dell'art. 33, comma 1, della Convenzione medesima da parte degli Stati contraenti⁵⁸. Tuttavia, gli Stati contraenti sono altresì obbligati, ai sensi dell'art. 33, comma 2, della Convenzione ONU, a “mantenere,

⁴⁶ Si v. in merito OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 12-20.

⁴⁷ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 21.

⁴⁸ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 20.

⁴⁹ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 20 ss.

⁵⁰ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 23.

⁵¹ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 24.

⁵² OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 25.

⁵³ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 21.

⁵⁴ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 21 ss.

⁵⁵ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 24 ss.

⁵⁶ OSSERVATORIO PROVINCIALE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, Attuazione, 26.

⁵⁷ Art.3, l. n. 18/2009; v. le attività al link <https://www.osservatoriodisabilita.gov.it/it/>

⁵⁸ MANCA, op. cit., 3.

rafforzare o designare” una struttura responsabile della “promozione, protezione e monitoraggio” dell’attuazione della Convenzione e che includa uno o più “meccanismi indipendenti” volti alla protezione e promozione dei diritti umani⁵⁹.

Nel 2021 il Governo è stato autorizzato, ai sensi dell’art. 1, comma 5, lett. f), della legge 22 dicembre, n. 227⁶⁰, a definire le basi per l’istituzione di un Garante nazionale delle persone con disabilità in attuazione degli obblighi previsti dall’art. 33, comma 2, della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Tale compito è stato realizzato con il decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20⁶¹, che, a decorrere dal 1° gennaio 2025, ha istituito il Garante nazionale per i diritti delle persone con disabilità (di seguito: Garante) (art. 1, d.lgs. n. 20/2024)⁶².

Il Garante fa parte del sistema nazionale complessivo in attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e nella lotta contro le discriminazioni, in conformità agli obblighi internazionali, eurounitari e costituzionali dell’Italia (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 20/2024). Esso collabora in particolare con l’Osservatorio statale (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 20/2024).

In qualità di organo collegiale, è composto da un presidente e due componenti, i quali devono essere esperti o esperte nel settore della tutela dei diritti umani e della lotta alle discriminazioni riguardanti le persone con disabilità (art. 2, commi 1 e 2, d.lgs. n. 20/2024). Essi sono nominati, d’intesa, dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per un mandato di quattro anni (art. 2, commi 6 e 9, d.lgs. n. 20/2024). La loro indipendenza è garantita da norme di incompatibilità, in particolare con riferimento a incarichi politici (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 20/2024). Inoltre, l’attività in qualità di membro del Garante è incompatibile con altre attività (art. 2, comma 4, d.lgs. n. 20/2024).

Le sue funzioni e competenze sono disciplinate dall’art. 4 del d.lgs. n. 20/2024⁶³. Esse comprendono, tra le altre, il monitoraggio del rispetto delle disposizioni della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nonché di tutte le altre norme internazionali e nazionali pertinenti in materia (art. 4, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 20/2024); la lotta contro ogni forma di discriminazione o molestia connessa alla disabilità (art. 4, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 20/2024); la ricezione di segnalazioni rilevanti da parte pubblica o privata (art.

⁵⁹ Per l’art. 33, comma 2, della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità si v. MANCA, op. cit., 4 ss.

⁶⁰ G. U. 30 dicembre 2021, n. 309. La legge delega n. 221/2021 mira soprattutto a rendere la società più inclusiva e accessibile per tutti, in particolare per le persone con disabilità, attraverso una riorganizzazione delle basi giuridiche, in cui lo strumento del progetto di vita individuale occupa un ruolo centrale: FERZETTI, *L'autorità garante dei diritti delle persone con disabilità*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2025, 1-2, 9 ss, con ulteriori riferimenti bibliografici.

⁶¹ G.U. 5 marzo 2024, n. 54.

⁶² Sulla sua istituzione FERZETTI, op. cit., 2; PICCIONE, *Profilo costituzionale del Garante Nazionale dei diritti delle persone disabili*, in *Sociologia del diritto*, 2025, 1, 316 ss. Parte della dottrina lo colloca tra le autorità amministrative indipendenti: FERZETTI, op. cit., 2.

⁶³ F. FERZETTI, op. cit., 12 ss.; PICCIONE, op. cit., 317 ss.; MANCA, op. cit., 10 ss.

4, comma 1, lett. d, d.lgs. n. 20/2024); la verifica d'ufficio o su segnalazione di situazioni discriminatorie (art. 4, comma 1, lett. e, d.lgs. n. 20/2024).

Il Garante può richiedere informazioni e documentazione alla pubblica amministrazione e ai concessionari di pubblici servizi [art. 4, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 20/2024] e formulare raccomandazioni e pareri [art. 4, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 20/2024]. In caso di violazione dei diritti delle persone con disabilità da parte della pubblica amministrazione o di un concessionario, il Garante può, mediante parere motivato, non solo constatare tali violazioni, ma anche formulare proposte proporzionate e adeguate alla loro eliminazione (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 20/2024). Qualora il Garante, entro novanta giorni dalla presentazione della relazione motivata, accerti l'inerzia dell'amministrazione o del concessionario, può proporre ricorso al tribunale amministrativo contro il silenzio e per l'accertamento di eventuali nullità previste dalla legge ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo)⁶⁴. Tuttavia, non dispone di legittimazione ad agire in giudizio in via autonoma né in sostituzione dei soggetti interessati.

Tra le ulteriori funzioni del Garante rientra la promozione di una cultura che rispetti i diritti delle persone con disabilità, anche mediante campagne di sensibilizzazione (art. 4, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 20/2024) nonché attraverso la raccolta e diffusione di buone pratiche (art. 4, comma 1, lett. q), d.lgs. n. 20/2024).

Il Garante deve collaborare non solo con l'Osservatorio nazionale, ma anche con gli organismi regionali esistenti in materia di diritti delle persone con disabilità (art. 4, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 20/2024), che sono sorti nel corso degli anni⁶⁵. Questi costituiscono una rete di Garanti regionali e organismi per i diritti delle persone con disabilità, alla quale appartiene anche l'Osservatorio provinciale altoatesino.

Queste strutture di garanzia regionali svolgono un'importante funzione di collegamento tra le istituzioni pubbliche e i cittadini nel sensibilizzare, promuovere e favorire una società inclusiva, che rispetti e realizzi i diritti delle persone con disabilità⁶⁶. In tal modo viene riconosciuto e consolidato il sistema multilivello⁶⁷ per la realizzazione e l'attuazione dei diritti previsti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. In relazione alle Regioni a statuto speciale e, quindi, anche all'Alto Adige, l'art. 4 della legge di delega n. 227/2021 contiene una clausola di garanzia esplicita, secondo la quale l'applicazione delle disposizioni della legge e dei decreti legislativi di attuazione deve avvenire nelle Re-

⁶⁴ G. U. 7 luglio 2010, n. 156, supplemento ord. n. 148.

⁶⁵ Esistono Garanti regionali in Umbria, Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Lazio; le funzioni del Garante sono attribuite al Difensore civico in Valle d'Aosta, Piemonte, Friuli-Venezia-Giulia, Veneto e Emilia-Romagna, oppure al Garante per la tutela dei minori e delle persone vulnerabili in Lombardia (ROLLA, *Il ruolo dei Garanti regionali per i diritti delle persone con disabilità e la nuova Autorità Garante Nazionale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 2, 3).

⁶⁶ ROLLA, op. cit., 2.

⁶⁷ ROLLA, op. cit., 4.

gioni a statuto speciale e nelle Province Autonome di Bolzano e Trento nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

6. Considerazioni finali

L'Alto Adige ha sempre fatto uso delle proprie competenze autonome in materia legislativa e amministrativa per sostenere e promuovere le persone con disabilità. Già negli anni Ottanta, la Provincia Autonoma di Bolzano ha adottato disposizioni per le persone con disabilità mediante la legge provinciale n. 20/1983, che è stata sostituita nel quadro dell'attuazione delle disposizioni della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, tenendo conto del conseguente cambio di paradigma.

La legge provinciale n. 7/2015, intitolata "Partecipazione e inclusione delle persone con disabilità", rappresenta un tassello fondamentale di una politica volta a favorire una società di cui le persone con disabilità costituiscono parte integrante e paritaria quanto a dignità e diritti. L'attuazione e la promozione dei contenuti e degli obiettivi della Convenzione ONU costituiscono, a questo proposito, un elemento essenziale. Si tratta di una legge di ampio respiro, per quanto riguarda sia le categorie dei destinatari sia i settori di applicazione, che definisce obiettivi e principi generali per l'azione della Provincia in ambito legislativo e amministrativo.

Un elemento centrale nell'attuazione delle relative politiche è rappresentato dall'Osservatorio provinciale, che corrisponde in modo esemplare alle previsioni di cui all'art. 33, comma 3, della Convenzione ONU. Grazie alla sua composizione, nell'ambito della quale prevalgono gli auto-rappresentanti, esso garantisce la partecipazione diretta delle persone con disabilità e manifesta chiaramente il cambio di paradigma avvenuto con l'entrata in vigore della Convenzione ONU, che ha visto il passaggio da un approccio legato all'inabilità, paternalistico-caritativo, a un approccio fondato sui diritti umani e sulla partecipazione in chiave inclusiva.

L'Osservatorio dà un contributo fondamentale all'attuazione concreta della Convenzione ONU in Alto Adige, non da ultimo attraverso la sua attività di informazione e sensibilizzazione e tramite l'individuazione delle ulteriori necessità per realizzare una reale inclusione e parità di trattamento. Considerate le funzioni attribuite al Garante a livello nazionale, si potrebbe altresì valutare di assegnare all'Osservatorio il compito di ricevere le segnalazioni riguardanti l'effettiva attuazione della Convenzione ONU da parte delle amministrazioni pubbliche rientranti nella competenza della Provincia Autonoma di Bolzano. Per quanto riguarda i Comuni, tale funzione potrebbe essere svolta, ad esempio, mediante un accordo simile a quello concluso con il Difensore Civico.

Nel complesso, l'Alto Adige è comunque sempre interessato a realizzare miglioramenti per le persone con disabilità e a introdurre innovazioni in ambiti quali l'accertamento

della disabilità o la vita autonoma e l'assistenza personale necessaria a tal fine⁶⁸. In questo percorso verso una società inclusiva, la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità rappresenta certamente una base di grande rilevanza, così come i principi sanciti dalla Costituzione.

⁶⁸ Cfr. Agenzia stampa provinciale del 14 luglio 2025, *Inclusione e partecipazione: legge in vigore da dieci anni*, disponibile presso <https://news.provincia.bz.it/it/news/inclusione-e-partecipazione-legge-in-vigore-da-dieci-anni> e le modifiche alla l. prov. n. 7/2015 sotto il profilo terminologico e contenutistico apportate dall'art. 45 della legge provinciale del 14 luglio 2025, n.8.