

EQUAL

RIVISTA DI DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO

IN EVIDENZA:

L'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nei territori del GECT Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino / Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Ländern der EVTZ Europaregion Tirol - Südtirol - Trentino (a cura di/herausgegeben von Matteo Borzaga)

n. 6 / 2025

Rivista bimestrale

COMITATO DI DIREZIONE

Matteo Borzaga, Barbara de Mozzi, Valerio Maio, Anna Zilli

COMITATO SCIENTIFICO

Emilio Balletti, Judith Brockmann, Marina Brollo, Carlo Cester, Gabriele Carapezza Figlia, Fulvio Cortese, Domenico Garofalo, Barbara Godlewska-Bujok, Esther Happacher, Enrico Gragnoli, Frédéric Guiomard, Ljubinka Kovacevic, Fiorella Lunardon, Marco Pertile

COMITATO DI REDAZIONE

Vincenzo Cangemi, Alessia Gabriele, Carmela Garofalo, Laura Torsello

COMITATO DI REFERAGGIO

Alessandro Boscati, Stefano Caffio, Davide Casale, Lorenzo Maria Dentici, Loredana Ferluga, Paola Ferrari, Emanuela Fiata, Valeria Filì, Laura Foglia, Gabriele Franza, Emanuele Menegatti, Gabriella Nicosia, Antonello Olivieri, Annalisa Pessi, Antonio Preteroti, Federico Maria Putaturo Donati Viscido Di Nocera, Angela Riccardi, Alessandro Riccobono, Fabrizia Santini, Rosario Santucci, Alessandra Sartori, Elena Signorini, Anna Trojsi, Lucia Valente, Riccardo Vianello

Amministrazione:

Pacini Editore Srl, via Gherardesca 1, 56121 Ospedaletto (PI)

Tel. 050 313011 • Fax 050 3130300

www.pacinieditore.it • info@pacinieditore.it

I contributi pubblicati su questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Indice

L'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nei territori del GECT Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino / Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Ländern der EVTZ Europaregion Tirol - Südtirol - Trentino (a cura di/herausgegeben von Matteo Borzaga)

Saggi

MATTEO BORZAGA, BRIGITTE HOFER, ISOLDE KAFKA, <i>Introduzione / Einleitung</i>	521
ANDREAS TH. MÜLLER, <i>Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino / La rilevanza della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità per l'Euregio Tirolo AltoAdige Trentino</i>	527
THOMAS PIXNER, <i>Die Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Bund und Ländern in Österreich / L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità a livello federale e regionale in Austria</i>	555
ESTHER HAPPACHER, <i>Südtirol und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – ein Beitrag zu einer inklusiven Gesellschaft / L'Alto Adige e l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità: un contributo per una società inclusiva</i>	585
MATTEO BORZAGA, <i>L'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità in Trentino: bilancio e prospettive / Die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Trentino: Bilanz und Perspektiven</i>	613

Introduzione

Questo (primo) numero monografico di *Equal – Rivista di Diritto Antidiscriminatorio* raccoglie gli atti del convegno dal titolo “Sfide e opportunità della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nei territori dell’Euregio”, tenutosi al Noi Techpark di Bolzano lo scorso 31 gennaio 2025.

Si è trattato di un evento che costituisce senza dubbio uno dei risultati più rilevanti della collaborazione transfrontaliera che, come Consigliere di Parità di Tirolo, Alto-Adige/Südtirol e Trentino abbiamo deciso di avviare diversi anni or sono, al fine soprattutto di confrontarci sulle questioni di cui ci occupiamo quotidianamente e di promuovere così lo scambio di buone pratiche in proposito.

Uno dei temi su cui fin da subito si è concentrata la nostra attenzione – accanto ai più classici, ovvero discriminazioni di genere e *mobbing* – è stato quello concernente i diritti delle persone con disabilità, e più in particolare i sistemi di monitoraggio previsti, al riguardo, dalla Convenzione ONU del 2006. Ai sensi dell’art. 33, comma 2 di quest’ultima, infatti, gli Stati parte della Convenzione medesima sono chiamati a mettere in campo uno o più meccanismi volti proprio a promuovere, proteggere e monitorare l’attuazione concreta dei relativi diritti. Ebbene, traendo le mosse da tale disposizione, il Tirolo e la Provincia Autonoma di Bolzano hanno istituito degli osservatori territoriali partecipati che hanno portato avanti l’attività di monitoraggio prevista dalla Convenzione ONU citata. Entrambi questi organismi sono stati incardinati presso gli uffici delle Consigliere di Parità che, tra l’altro, li presiedono. Il Trentino, al contrario, ha compiuto una scelta opposta e non ha quindi previsto, in proposito, alcun meccanismo di monitoraggio, pur a fronte di una legislazione provinciale a tutela delle persone disabili senza dubbio avanzata.

Di qui, l’idea di provare a riflettere, in una prospettiva euroregionale, non tanto sulle ragioni (a volte difficilmente intelligibili) per cui i tre territori hanno deciso di operare in un modo anziché in un altro, bensì soprattutto sulla regolamentazione giuridica degli osservatori tirolese e altoatesino e sul loro funzionamento in concreto, al fine di valutare (proprio in una logica di scambio di buone pratiche cui si accennava poco sopra) l’opportunità

che anche la Provincia Autonoma di Trento possa in futuro dotarsi di uno strumento del genere.

Alla luce di tale premessa, il presente numero monografico si apre con il contributo di Andreas Th. Müller, dedicato al significato della Convenzione ONU del 2006 per l'Euregio Tirolo AltoAdige Trentino, nel corso del quale viene dapprima offerta una panoramica generale sulle caratteristiche e i contenuti di tale strumento normativo, passando poi ad un'analisi, davvero molto interessante, delle ragioni per le quali anche le attività della stessa Euregio debbano essere rispettose dello spirito e dei contenuti di siffatta Convenzione. Seguono tre saggi dedicati, rispettivamente, alla situazione di Tirolo, Alto Adige/Südtirol e Trentino.

Nel primo, Thomas Pixner approfondisce l'attuazione dell'art. 33, comma 2 della Convenzione ONU del 2006 in Austria, a livello tanto federale quanto regionale, concentrandosi in particolare sulle caratteristiche e il ruolo dell'osservatorio tirolese.

Nel secondo, Esther Happacher si occupa, anch'ella in un'ottica di attuazione dell'art. 33, comma 2 della Convenzione ONU del 2006, della situazione altoatesina, prendendo soprattutto in esame la disciplina del relativo meccanismo di monitoraggio provinciale, di cui vengono descritti composizione, funzionamento e attività concretamente svolte per promuovere l'inclusione delle persone con disabilità sul territorio.

Nel terzo, Matteo Borzaga indaga la situazione del Trentino, ove, come si accennava, non è mai stato previsto un sistema locale di supervisione dei diritti scaturenti dalla Convenzione ONU del 2006. Una situazione, quest'ultima, senz'altro degna di nota, soprattutto se si considera che il legislatore provinciale trentino ha, nel tempo, predisposto una normativa provinciale di tutela delle persone con disabilità piuttosto articolata e certamente progredita. L'Autore, dopo aver in più occasioni sottolineato questo aspetto, si sofferma sul "cantiere delle riforme" attualmente in atto a livello nazionale e provinciale, ritenendo che esso possa costituire un'occasione particolarmente propizia per riflettere, alla luce delle positive esperienze di Tirolo e Alto-Adige/Südtirol, sulla possibilità di costituire, anche in Trentino, un osservatorio partecipato in merito all'attuazione della Convenzione ONU del 2006 a livello locale.

Nella speranza che gli approfondimenti contenuti in questo numero monografico di *Equal – Rivista di Diritto Antidiscriminatorio* possano destare l'interesse di lettrici e lettori e stimolare una riflessione sull'importanza dei meccanismi di monitoraggio della Convenzione ONU del 2006, desideriamo a questo punto porgere alcuni ringraziamenti.

Vogliamo anzitutto dire grazie a Michela Morandini, Consigliera di Parità della Provincia Autonoma di Bolzano fino all'inizio del 2024, che ha avuto un ruolo fondamentale nell'ideazione di questa iniziativa.

In secondo luogo, il nostro più sentito ringraziamento va all'Euregio Tirolo AltoAdige Trentino – ed in particolare ai suoi referenti politici, i Presidenti Anton Mattle, Arno Kompatscher a Maurizio Fugatti – per aver fin da subito creduto nella nostra idea di una collaborazione transfrontaliera che vada oltre le competenze dell'Euregio medesima intese

in senso stretto, perseguendo piuttosto un più ampio scambio di buone pratiche tra i tre territori.

Da ultimo, vorremmo ringraziare lo staff della Consigliera di Parità di Bolzano Brigitte Hofer, che si è fatto carico dell'organizzazione del convegno, e gli osservatori provinciali del Tirolo e dell'Alto-Adige/Südtirol per il supporto accordatoci in questo percorso di analisi e approfondimento, che ora, felicemente, consegniamo alla comunità scientifica e dei pratici.

Innsbruck, Bolzano, Trento, febbraio 2026

Matteo Borzaga

Consigliere di Parità della Provincia Autonoma di Trento

Brigitte Hofer

Consigliera di Parità della Provincia Autonoma di Bolzano

Isolde Kafka

Consigliera di Parità del Land Tirol

Einleitung

Dieses erste Sonderheft von *Equal – Rivista di Diritto Antidiscriminatorio* enthält die Beiträge der Tagung mit dem Titel „Chancen und Nutzen der UN-Behindertenrechtskonvention in den Ländern der Euregio“, die am 31. Januar 2025 im Noi Techpark in Bozen stattfand.

Diese Veranstaltung ist zweifellos eines der wichtigsten Ergebnisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die wir als Gleichstellungsrät:innen aus Tirol, Südtirol und dem Trentino vor einigen Jahren ins Leben gerufen haben, um uns vor allem über die Themen auszutauschen, mit denen wir uns täglich beschäftigen, und so einen Austausch bewährter Praktiken in diesem Bereich zu fördern.

Eines der Themen, auf das wir uns von Anfang an konzentriert haben – neben den klassischen Themen wie Geschlechterdiskriminierung und *Mobbing* – war das Thema der Rechte von Menschen mit Behinderungen, insbesondere die diesbezüglichen Überwachungssysteme, die in der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 vorgesehen sind. Gemäß Artikel 33 Absatz 2 dieses Übereinkommens sind die Vertragsstaaten nämlich verpflichtet, einen oder mehrere Mechanismen einzurichten, die genau darauf abzielen, die konkrete Umsetzung der entsprechenden Rechte zu fördern, zu schützen und zu überwachen. Auf der Grundlage dieser Bestimmung haben Tirol und die Autonome Provinz Bozen territoriale Monitoringausschüsse eingerichtet, die die oben genannte Überwachungstätigkeit der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 durchgeführt haben. Beide Gremien wurden in den Büros der Gleichstellungsrät:innen angesiedelt, die unter anderem auch den Vorsitz führen. Das Trentino hingegen hat sich für einen anderen Weg entschieden und sieht daher keinen Überwachungsmechanismus vor, obwohl es über eine zweifellos fortschrittliche Landesgesetzgebung zum Schutz von Menschen mit Behinderungen verfügt.

Daraus entstand die Idee, aus einer euroregionalen Perspektive nicht so sehr über die (manchmal schwer nachvollziehbaren) Gründe nachzudenken, warum die drei Länder sich für die eine oder andere Vorgehensweise entschieden haben, sondern vor allem über die rechtliche Regelung der Tiroler und Südtiroler Monitoringausschüsse und ihre konkrete Funktionsweise, um die Möglichkeit zu prüfen (gerade im Sinne des oben erwähnten Austauschs bewährter Praktiken) die Möglichkeit zu prüfen, ob auch die Autonome Provinz Trient in Zukunft ein solches Instrument einführen könnte.

Vor diesem Hintergrund beginnt das vorliegende Sonderheft mit einem Beitrag von Andreas Th. Müller, der sich mit der Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 für die Euregio Tirol-Südtirol-Trentino befasst. Darin wird zunächst ein allgemeiner Überblick über die Merkmale und Inhalte dieses Rechtsinstruments gegeben, bevor eine wirklich sehr interessante Analyse der Gründe folgt, warum auch die Aktivitäten der Euregio den Geist und den Inhalt dieses Übereinkommens respektieren müssen.

Es folgen drei Aufsätze, die sich jeweils mit der Situation in Tirol, Südtirol und Trentino beschäftigen.

Im ersten Beitrag befasst sich Thomas Pixner eingehend mit der Umsetzung von Art. 33 Absatz 2 der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 in Österreich auf Bundes- und Landesebene und konzentriert sich dabei insbesondere auf die Merkmale und die Rolle des Tiroler Monitoringausschusses.

Im zweiten Aufsatz beschäftigt sich Esther Happacher ebenfalls mit der Umsetzung von Art. 33 Absatz 2 der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 und untersucht dabei insbesondere die Regelung des entsprechenden Monitoringausschusses der Provinz, dessen Zusammensetzung, Funktionsweise und konkrete Aktivitäten zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf Landesebene beschrieben werden.

Im dritten Beitrag analysiert Matteo Borzaga die Situation im Trentino, wo, wie bereits erwähnt, nie ein lokales System zur Überwachung der Rechte aus der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 vorgesehen war. Diese Situation ist zweifellos bemerkenswert, vor allem wenn man bedenkt, dass der Trentiner Gesetzgeber im Laufe der Zeit eine recht komplexe und fortschrittliche Landesgesetzgebung zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geschaffen hat. Nachdem der Autor diesen Aspekt mehrfach hervorgehoben hat, befasst er sich mit den derzeit auf nationaler und provinzieller Ebene laufenden Reformen und ist der Ansicht, dass diese angesichts der positiven Erfahrungen in Tirol und Südtirol eine besonders günstige Gelegenheit bieten, über die Möglichkeit nachzudenken, auch im Trentino eine partizipative Überwachungsstelle zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 auf lokaler Ebene einzurichten.

In der Hoffnung, dass die in diesem Sonderheft von *Equal – Rivista di Diritto Antidiscriminatorio* enthaltenen Beiträge das Interesse der Leser:innen wecken und zum Nachdenken über die Bedeutung der Überwachungsstellen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 anregen, möchten wir diese kurze Einleitung mit einigen Danksagungen abschließen.

Zunächst möchten wir Michela Morandini, Gleichstellungsrätin der Autonomen Provinz Bozen bis Anfang 2024, danken, die eine grundlegende Rolle bei der Konzeption dieser Initiative gespielt hat.

Zweitens gilt unser herzlicher Dank der Euregio Tirol-Südtirol-Trentino, insbesondere auch den politisch Verantwortlichen, den Landeshauptmännern Anton Mattle, Arno Kompatscher und Maurizio Fugatti, die von Anfang an an unsere Idee einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geglaubt hat, die über die Kompetenzen der Euregio im engeren

Sinne hinausgeht und vielmehr einen umfassenden Austausch bewährter Praktiken zwischen den drei Ländern anstrebt.

Schließlich möchten wir uns bei den Mitarbeiter:innen der Gleichstellungsrätin von Bozen, Brigitte Hofer, bedanken, die die Organisation der Tagung übernommen haben, sowie bei den Monitoringausschüssen der Länder Tirol und Südtirol für ihre ständige Unterstützung bei dieser Analyse und Vertiefung, welche wir nun erfreulicherweise der wissenschaftlichen Gemeinschaft und den Praktikern übergeben können.

Innsbruck, Bozen, Trient, Februar 2026

Matteo Borzaga

Gleichstellungsrat der Autonomen Provinz Trient

Brigitte Hofer

Gleichstellungsrätin der Autonomen Provinz Bozen

Isolde Kafka

Gleichbehandlungsbeauftragte des Landes Tirol

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/crpd5-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 Entwurf 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 aussondenden 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 bourgeoisen 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 almen-nyttigt 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.

Die Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Bund und Ländern in Österreich

The implementation of Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities at federal and regional level in Austria

Thomas Pixner

Universitätsassistent für Zivilrecht an der Universität Innsbruck

INHALTSVERZEICHNIS: 1. Einleitung. – 1.1. Bedeutung von Art. 33 UN-BRK. – 1.2. Überblick zu Geltungsbereich und Inhalt von Art. 33 UN-BRK. – 1.3. Adressat und Geltungsbereich. – 1.4. Pariser Prinzipien und Belgrader Grundsätze. – 2. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Bundesebene. – 2.1. Anlaufstelle und Koordinierungsmechanismus. – 2.2. Bundesbehindertenbeirat. – 2.3. Bundes-Monitoringausschuss. – 3. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Landesebene. – 3.1. Rechtliche Grundlagen und institutionelle Ausgestaltung. – 3.2. Exemplarische Vertiefung Tirol. – 3.2.1. Monitoring. – 3.2.2. Teilhabebeirat. – 4. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Partizipation der Zivilgesellschaft. – 5. Schlussbetrachtung.

Zusammenfassung: Art. 33 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet die Vertragsstaaten zur Einrichtung nationaler Umsetzungs- und Überwachungsstrukturen. Die Bestimmung sieht die Benennung von Anlaufstellen und Koordinierungsmechanismen, die Einrichtung unabhängiger Monitoringstellen nach Maßgabe der Pariser Prinzipien sowie die umfassende Einbindung der Zivilgesellschaft, insbesondere von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, vor. Der Beitrag analysiert die Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich auf Bundes- und Landesebene. Im Fokus stehen die einfachgesetzliche Ausgestaltung im Bundes-Behindertengesetz, die institutionelle Entwicklung des Bundes-Monitoringausschusses sowie die Koordinierungs- und Partizipationsstrukturen auf Bundesebene. Ergänzend werden die landesrechtlichen Umsetzungsmodelle dargestellt und am Beispiel des Landes Tirol exemplarisch vertieft. Der Beitrag zeigt, dass auf Bundesebene alle Strukturkomponenten des Art. 33 UN-BRK gesetzlich verankert sind,

während sich auf Landesebene unterschiedliche rechtliche und institutionelle Ausgestaltungen der Monitoringmechanismen feststellen lassen.

Abstract: Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities obliges States Parties to establish national implementation and monitoring structures. The provision provides for the designation of contact points and coordination mechanisms, the establishment of independent monitoring bodies in accordance with the Paris Principles, and the broad involvement of civil society, in particular persons with disabilities and their organisations. This paper analyses the implementation of Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Austria at federal and regional level. The focus is on the structure of the federal disability law, the institutional development of the federal monitoring committee, and coordination and participation structures (again at federal level). The implementation models provided for in regional legislation are also presented and examined in detail using the example of the province of Tyrol. The article shows that at the federal level, all the structural components of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities are enshrined in law, while at the regional level there are different legal and institutional configurations of monitoring mechanisms.

Schlüsselwörter: Anlaufstelle („focal point“) – Koordinierungsmechanismus – Monitoringausschuss – Behindertenbeirat – Belgrader Grundsätze – Pariser-Prinzipien

Keywords: Focal point – Coordination mechanism – Monitoring committee – Advisory council for persons with disabilities – Belgrade principles – Paris principles

1. Einleitung

1.1. Bedeutung von Art. 33 UN-BRK

Art. 33 UN-BRK reagierte auf das strukturelle Defizit vieler Menschenrechtsübereinkommen, deren völkerrechtliche Verbindlichkeit auf nationaler Ebene bislang häufig wirkungslos blieb. Zahlreiche UN-Konventionen zielten zwar auf die Förderung der Menschenrechte, waren jedoch als soft law ausgestaltet oder wurden von den Vertragsstaaten nur selektiv umgesetzt. Die berechtigte Kritik an dieser Praxis bildet den normativen Ausgangspunkt von Art. 33 UN-BRK, der als Teil einer Reformbewegung verstanden werden kann, die auf eine stärkere Verzahnung zwischen internationalem Verpflichtungsrahmen und nationalstaatlicher Umsetzung abzielt.¹

Art. 33 zielt darauf ab, die Diskrepanz zwischen den menschenrechtlichen Zielsetzungen internationaler Übereinkommen und ihrer tatsächlichen Umsetzung durch staatliches

¹ GANNER, VOITHOFER, *Art. 33*, in NAGUIB, PÄRLI, LANDOLT, DEMIR, FILIPPO (Hrsg.), *UNO-Behindertenrechtskonvention*, Bern, 2023, Rz 1 ff.; RALEY, *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a new bridge to bring human rights law to the domestic level and create a dynamic of change*, Galway, 2015, S. 16 f. und 38; DE BECO, HOEFMANS, *National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in DE BECO (eds.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, 2013, S. 19.

Handeln zu überbrücken.² Die Umsetzungslücke ist auf strukturelle Defizite wie fehlende öffentliche Sensibilisierung, unzureichende nationale Kontrolle staatlicher Verpflichtungen und mangelnde Koordination zwischen Verwaltungsebenen zurückzuführen. Solange internationale Kontrollmechanismen nur begrenzt wirksam sind, kommt nationalen Monitoringstrukturen zunehmende Bedeutung zu.³

Der Koordinierungsmechanismus beruht auf der Erkenntnis, dass rechtliche Normen allein nicht genügen, sondern deren wirksame Umsetzung aktives staatliches Handeln voraussetzt. Art. 33 UN-BRK fordert deshalb ein proaktives Vorgehen der Vertragsstaaten zur Steuerung und Überwachung der Umsetzung auf behördlicher wie zivilgesellschaftlicher Ebene.⁴ Der Koordinierungsmechanismus ist von zentraler Bedeutung, da er als strukturelles Instrument die Verwirklichung einer inklusiven Gesellschaft fördern soll. Ziel ist es, bereichsübergreifend öffentliche wie private Maßnahmen zu unterstützen, die den Vorgaben und dem Geist der UN-BRK entsprechen.⁵

Ein funktionierendes Monitoringsystem ist entscheidend für die Durchsetzung von Menschenrechten,⁶ kann jedoch bei übermäßiger Eingriffsintensität in ein Spannungsverhältnis zur staatlichen Souveränität treten.⁷

Art. 33 UN-BRK ergänzt das internationale Überprüfungsverfahren nach Art. 35 f. UN-BRK um ein innerstaatliches Monitoringsystem. Als ‚Instrument nationaler Verfahrensstärkung‘⁸ ist es dem nationalen Monitoring nach Artt. 3, 17 OPCAT nachgebildet.⁹ Nationale und internationale Kontrollmechanismen sollen sich – etwa im Sinne von Art. 38 UN-BRK – wechselseitig verstärken und ein kohärentes Überwachungssystem zur Umsetzung der Konvention schaffen („double track control“¹⁰).¹¹

² GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 2; HOEFMANS, *The EU framework for monitoring the CRPD*, in FERRI, BRODERICK (eds.), *Research Handbook on EU Disability Law*, Cheltenham, 2020, S. 73; STEIN, LORD, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Quarterly*, 2010, S. 701.

³ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 2.

⁴ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 1 ff.

⁵ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 2.

⁶ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 3; vgl. etwa HOEFMANS, *op. cit.*, S. 72 f.; ROTHFRITZ, *Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Lausanne, 2010, S. 121, S. 150; MANCA, *Article 33*, in DELLA FINA, CERA, PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cham, 2017, S. 592; OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 11.

⁷ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 7; vgl. dazu AICHELE, *Article 33: National Implementation and Monitoring*, in BANTEKAS, STEIN, ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018, S. 986.

⁸ DEGENER, *Die UN-Behindertenrechtskonvention – Ansatz einer inklusiven Menschenrechtstheorie*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 2019, S. 500.

⁹ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 4; vgl. OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 15; MANCA, *op. cit.*, S. 593; RALEY, *op. cit.*, S. 92 f.; CRPD/C/1/Rev. 1, Annex; s. für einen Vergleich der Monitoringinstrumente nach OPCAT und Art. 33 UN-BRK CARVER, *A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law*, in *Human Rights Law Review*, 2010, S. 25 ff.

¹⁰ MANCA, *op. cit.*, S. 592, 597.

¹¹ GANNER, VOITHOFER, *op. cit.*, Rz 4; vgl. CRPD/C/1/Rev. 1, Annex, Rz 4.

Tatsächlich existiert kein anderes internationales Menschenrechtsinstrument, das derart konkrete Vorgaben zur Einrichtung und Funktionsweise nationaler Überwachungsmechanismen enthält.¹² Innerhalb der UN-BRK markiert Art. 33 damit einen paradigmatischen Beitrag zur strukturellen Weiterentwicklung des UN-Konventionssystems.¹³

Art. 33 UN-BRK formuliert verbindliche Anforderungen an die nationale Umsetzung, das Monitoring sowie die umfassende Einbindung von Menschen mit Behinderungen, ihren Organisationen und der Zivilgesellschaft.¹⁴ Ziel ist es, insbesondere im Zusammenspiel mit dem Fakultativprotokoll, ein institutionell gestütztes System zu schaffen, das unter Mitwirkung von Regierung, Überwachungsstellen und Zivilgesellschaft eine schrittweise Angleichung nationaler Rechtsordnungen an die Vorgaben der UN-BRK ermöglicht.¹⁵

1.2. Überblick zu Geltungsbereich und Inhalt von Art. 33 UN-BRK

Art. 33 UN-BRK gliedert sich in drei Absätze, die zusammen ein gestuftes System nationaler Umsetzungsstrukturen bilden. Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Bestimmung eines oder mehrerer focal points, also nationaler Anlaufstellen, die den Implementierungsprozess begleiten und koordinieren. Zusätzlich ist ein Koordinierungsmechanismus auf Regierungsebene einzurichten, der die Umsetzung staatlicher Maßnahmen sicherstellt und deren Durchführung über Ressortgrenzen hinweg unterstützt. Absatz 2 normiert die Einrichtung eines oder mehrerer unabhängiger Überwachungsmechanismen, deren Aufgabenprofil an den Pariser Prinzipien ausgerichtet sein muss. Absatz 3 schließlich verlangt die partizipative Einbindung der Zivilgesellschaft, insbesondere von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, in den nationalen Überwachungsprozess.¹⁶ Zusammengefasst sieht Art. 33 damit die Einrichtung einer staatlichen Anlaufstelle, eines Koordinierungsmechanismus, eines unabhängigen Überwachungsorgans sowie die institutionalisierte Beteiligung betroffener Gruppen als verpflichtende Bestandteile nationaler Monitoringstrukturen vor.¹⁷

1.3. Adressat und Geltungsbereich

Zwar richtet sich Art. 33 UN-BRK primär an den Vertragsstaat, doch erfasst seine Verpflichtungswirkung auch substaatliche Einheiten wie Bundesländer, Kantone oder Gemeinden

¹² GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 5; ASTORGA GATJENS, *Analysis of Article 33 of the UN Convention: The critical Importance of National Implementation and Monitoring*, in *Sur International Journal on Human Rights*, 2011, S. 72.

¹³ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 6; ebenso RALEY, op. cit., S. 109.

¹⁴ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 5; vgl. General Comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, CPRD/C/CG/7, 2018, Rz 34.

¹⁵ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 4; RALEY, op. cit., S. 119.

¹⁶ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 19.

¹⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 20; vgl. TRENK-HINTERBERGER, *Einführung*, in KREUTZ, LACHWITZ, TRENK-HINTERBERGER (Hrsg.), *Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis. Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete*, München, 2013, S. 26 f.

sowie deren Organe, soweit ihnen behindertenpolitische Zuständigkeiten zukommen. Auch die Europäische Union als Vertragspartei unterliegt den Anforderungen des Artikels, sodass die Regelung für ihre Rechtsakte und Institutionen unmittelbar relevant ist.¹⁸ Obwohl die Überwachungsfunktion unabhängigen, nichtstaatlichen Stellen übertragen wird, obliegt es dem Vertragsstaat und seinen Körperschaften, die hierfür erforderlichen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen sicherzustellen.¹⁹ Der räumliche Anwendungsbereich von Art. 33 UN-BRK erstreckt sich – im Sinne von Art. 5 Absatz 1 UN-BRK – auf das gesamte Hoheitsgebiet des jeweiligen Vertragsstaates.²⁰ Obgleich Österreich die UN-BRK unter Erfüllungsvorbehalt ratifiziert hat, wurde Art. 33 durch die einfachgesetzliche Umsetzung im Bundes-Behindertengesetz innerstaatlich konkretisiert und ist somit unmittelbar anwendbares Recht.²¹

1.4. Pariser Prinzipien und Belgrader Grundsätze

Bei der Ausgestaltung des nationalen Rahmens sollen die Vertragsstaaten die „Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte“ beachten – gemeint sind damit die 1993 von der UN-Generalversammlung angenommenen Pariser Prinzipien.²² Der Verweis in Art. 33 Absatz 2 UN-BRK verleiht den Pariser Prinzipien keine rechtliche Verbindlichkeit; sie behalten ihren Charakter als nicht rechtsverbindliche Leitlinien.²³

Nach Maßgabe des OHCHR bestehen die zentralen Anforderungen an nationale Menschenrechtsinstitutionen sowie das Rahmenwerk nach Art. 33 Absatz 2 UN-BRK in der klaren gesetzlichen Festlegung ihrer Zuständigkeiten bei gleichzeitig möglichst breitem menschenrechtlichem Aufgabenprofil. Die institutionelle Unabhängigkeit muss durch pluralistische Besetzung und gesicherte Ressourcen gewährleistet sein. Erforderlich ist ferner ein uneingeschränkter Zugang zu allen relevanten Informationsquellen sowie die Konsultation mit anderen für Menschenrechtsfragen zuständigen Stellen, einschließlich zivilgesellschaftlicher Akteure. Schließlich wird auch die Befugnis zur Bearbeitung von Beschwerden – etwa durch vermittelnde oder bindende Entscheidungen – als strukturelles Merkmal effektiver Monitoringstellen vorausgesetzt.²⁴

¹⁸ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21; Vgl. SCHÄR, ANGERMANN, *Die Europäische Union als Vertragspartei der UN-Behindertenrechtskonvention*, in DEGENER, DIEHL (Hrsg.), *Handbuch Behindertenrechtskonvention*, Bonn, 2015, S. 352. Vgl. auch CRPD/C/EU/CO/1.

¹⁹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21; vgl. AICHELE, op. cit., S. 983; CRPD/C/1/Rev. 1, Annex, Rz 11 ff.

²⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21.

²¹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 23.

²² GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64; Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Resolution der UN-Generalversammlung von 20.12.1993, A/RES/48/134; vgl. etwa auch G. DE BECO, HOEFMANS, op. cit., S. 34 ff; ASTORGA GATJENS, op. cit., S. 78 f; MANCA, op. cit., S. 600; AICHELE, op. cit., S. 992 f; RALEY, op. cit., S. 67.

²³ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64; vgl. AICHELE, op. cit., S. 994 f., S. 1003; MANCA, op. cit., S. 597.

²⁴ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 65; vgl. MANCA, op. cit., S. 599; OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 45.

Da die Pariser Prinzipien nur begrenzt Aussagen zur Arbeitsweise und staatlichen Einbindung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen treffen, wurden 2012 ergänzend die Belgrader Prinzipien verabschiedet. Zwar sind sie nicht rechtlich bindend, doch empfehlen sie den Staaten, insbesondere die gesetzliche Verankerung, finanzielle Unabhängigkeit und parlamentarische Rechenschaftspflicht nationaler Menschenrechtsinstitutionen sicherzustellen. Parlamente sollen aktiv in Errichtung, Kontrolle und Unterstützung dieser Institutionen eingebunden werden, etwa durch Beratung in menschenrechtlich relevanten Gesetzgebungsverfahren, Bildungsinitiativen oder durch Justizmonitoring. Ziel ist die Entwicklung einer staatlichen Menschenrechtskultur auf allen Ebenen.²⁵

2. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Bundesebene

Die Umsetzung des Art. 33 UN-BRK auf Bundesebene erfolgte in Österreich durch eine sukzessive gesetzliche Ausgestaltung im Bundes-Behindertengesetz²⁶. Die rechtliche Verankerung erfasst dabei alle drei Funktionselemente der Norm: Anlaufstelle (Absatz 1), unabhängiger Mechanismus (Absatz 2) sowie Partizipation der Zivilgesellschaft (Absatz 3)

2.1. Anlaufstelle und Koordinierungsmechanismus

Gemäß § 13f Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz ist das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz als Anlaufstelle („focal point“) im Sinne von Art. 33 Absatz 1 UN-BRK benannt.²⁷ Das Ministerium fungiert zugleich als zentraler Koordinierungsmechanismus für die Umsetzung der Konvention auf Bundesebene (§ 13f Absatz 2 Bundes-Behindertengesetz). Das Ministerium hat die durch die UN-BRK garantierten Rechte durch angemessene Maßnahmen zu fördern (§ 13f Absatz 3 Bundes-Behindertengesetz).²⁸

Die neun Landesstellen des Sozialministeriumservice²⁹ als Außenstellen des Ministeriums ermöglichen dabei einen niederschwelligen Zugang auf der Ebene der Bundesländer. Zentrale politische Steuerungsinstrumente stellen die Nationalen Aktionspläne Behinderung dar. Im partizipativ erarbeiteten Nationalen Aktionsplan Behinderung II (2022–2030)

²⁵ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 67 f; A/HRC/20/9, S. 15 und 17.

²⁶ BGBl 283/1990 i.d.F. BGBl. 98/2024.

²⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 29 ff.

²⁸ https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/UN_Behindertenrechtskonvention.html (abgerufen am 19.06.2025).

²⁹ Siehe www.sozialministeriumservice.gv.at (abgerufen am 18.06.2025).

sind 375 Maßnahmen auf acht thematische Schwerpunkte verteilt und dienen als strategisches, ressortübergreifendes Planungsinstrument.³⁰

2.2. Bundesbehindertenbeirat

Der Bundesbehindertenbeirat ist das zentrale beratende Gremium der Bundesregierung in allen grundsätzlichen Fragen der Behindertenpolitik auf Bundesebene (§ 8 Absatz 2 und 3 Bundes-Behindertengesetz). Der Beirat ist gemäß § 8 Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz beim Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz einzurichten.

Gemäß § 8 Absatz 2 Bundes-Behindertengesetz umfasst sein Aufgabenbereich:

1. die Beratung der Bundesregierung in grundsätzlichen behindertenpolitischen Fragen,
2. die Abgabe von Gutachten, Stellungnahmen und Empfehlungen,
3. die Unterstützung der Bundesregierung bei der Koordinierung behindertenpolitischer Maßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Nationalen Aktionsplan Behinderung,
4. die Mitwirkung an der Umsetzung der UN-BRK.

Der Bundesbehindertenbeirat ist in wichtigen Fragen der Behindertenpolitik von der Bundesregierung anzuhören (§ 8 Absatz 3 Bundes-Behindertengesetz). Neu hinzugekommen ist durch die Novelle 2024³¹ die Einrichtung einer Kommission innerhalb des Beirats, die Vorschläge zu den Aufgaben erstatten kann. Diese Kommission ist pluralistisch zusammengesetzt, ihre Mitglieder sind unabhängig und weisungsfrei (§§ 8 Absatz 3 und 8a Bundes-Behindertengesetz).

Die Zusammensetzung des Bundesbehindertenbeirats ist in § 9 Bundes-Behindertengesetz geregelt. Dort ist eine Vielzahl an Akteuren mit Stimmrecht vertreten, die sowohl den österreichischen Föderalismus als auch die Sozialpartnerschaft widerspiegelt. Darunter:

- je eine Vertretung der im Nationalrat vertretenen Parteien,
- je eine Vertretung der Bundesministerien
- drei Ländervertreter:innen,
- der Dachverband der Sozialversicherungsträger,
- die Sozialpartner (je drei Dienstgeber- und Dienstnehmervertreter:innen),

³⁰ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2022, www.sozialministerium.at/dam/jcr:97c546c6-166b-4990-9efb-79d3ed4f3797/2022-07-06%20NAP%20Behinderung%202022-2030.pdf (abgerufen am 17.06.2025); Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Anhang zum Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2023, [www.sozialministerium.at/dam/jcr:a593ed14-dba1-466b-b8b5-d04561c0de4c/2023-07-13%20NAP%20Behinderung%202022-2030%20\(Teil%202\)%20Anhang_I-1.pdf](http://www.sozialministerium.at/dam/jcr:a593ed14-dba1-466b-b8b5-d04561c0de4c/2023-07-13%20NAP%20Behinderung%202022-2030%20(Teil%202)%20Anhang_I-1.pdf) (abgerufen am 17.06.2025); siehe auch <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html> (abgerufen am 19.06.2025).

³¹ BGBl. 98/2024.

- Vertreter:innen der organisierten Menschen mit Behinderungen, Selbstvertreter:innen und Kriegsopfer in einer mit den staatlichen Stellen zahlenmäßig korrespondierenden Anzahl,
- der Behindertenanwalt oder die Behindertenanwältin,
- der oder die Vorsitzende des Monitoringausschusses,
- sowie eine Vertretung des Seniorenrates.

Den Vorsitz führt gemäß § 9 Absatz 2 Bundes-Behindertengesetz der:die Bundesminister:in oder ein:e von ihr bestellte:r Vertreter:in. § 9 Absatz 3 Bundes-Behindertengesetz erlaubt die Beiziehung von Fachleuten mit beratender Stimme. Die Funktionsperiode beträgt fünf Jahre (§ 9 Absatz 4 Bundes-Behindertengesetz). Die Bürogeschäftsführung erfolgt durch das Sozialministerium (§ 9 Absatz 5 Bundes-Behindertengesetz).

Mit der Reform 2024 wurde die Funktion des Beirats gestärkt: Er soll nicht mehr nur eine Beratungseinrichtung sein, sondern ein zentraler Mechanismus der koordinierenden Struktur gemäß Art. 33 Absatz 1 UN-BRK. Der Beirat fungiert damit als Bindeglied zwischen politischer Steuerung, Verwaltung und zivilgesellschaftlicher Einbindung.³²

Insgesamt stellt der Bundesbehindertenbeirat ein wesentliches institutionelles Instrument zur Umsetzung der UN-BRK in Österreich dar, das durch seine gesetzlich gesicherte Stellung, seine vielfältige Zusammensetzung und die neue Kommissionsstruktur aufgewertet wurde. Seine effektive Wirksamkeit hängt allerdings von einer aktiven Nutzung durch Regierung und Verwaltung sowie von ausreichender Ressourcenausstattung ab.

2.3. Bundes-Monitoringausschuss

Der unabhängige Mechanismus zu Förderung, Schutz und Überwachung der Durchführung der UN-BRK ist in Österreich der Bundes-Monitoringausschuss.³³ Er ist in allen Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind – dazu gehört auch die mittelbare Bundesverwaltung³⁴ –, zuständig.

Kritik an der fehlenden institutionellen Unabhängigkeit und Budgetautonomie der ursprünglichen Konstruktion durch den UN-Fachausschuss³⁵ führte zu einer umfassenden Reform im Jahr 2017³⁶, mit der eine eigenständige, unabhängige Struktur geschaffen wurde. Der Ausschuss wurde in der Folge als privatrechtlicher gemeinnütziger Rechtsträger institutionalisiert, mit eigener Budgetierung und Organisationsstruktur.³⁷

Gemäß § 13g Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz besteht der Monitoringausschuss aus:

³² IA 4116/A 27. GP, 19 ff.

³³ <https://www.monitoringausschuss.at> (abgerufen am 18.06.2025).

³⁴ Es handelt sich um eine spezielle Form der Dezentralisierung. Bundesaufgaben werden von Landesbehörden (insb. Landeshauptmann oder -frau) vollzogen.

³⁵ UN CRPD, *Concluding Observations on the initial report of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/1, 2013, Rn 52–54, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=AUT&Lang=EN (abgerufen am 18.06.2025).

³⁶ Vgl. §§ 13g bis 13l Bundesbehindertengesetz.

³⁷ IA 2309/A 25. GP, S. 8.

1. vier Vertreter:innen der organisierten Menschen mit Behinderungen,
2. einem:einer Vertreter:in einer anerkannten NGO im Bereich der Menschenrechte,
3. einem:einer Vertreter:in einer anerkannten NGO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit,
4. einem:einer Expert:in aus der Wissenschaft.

Diese Mitglieder verfügen über Stimmrecht und werden auf Vorschlag des Österreichischen Behindertenrates vom zuständigen Bundesministerium bestellt (§ 13j Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz). Beratende Mitglieder sind Vertretungen des Sozialministeriums sowie anderer betroffener Ressorts (§ 13g Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz). Die Mitglieder sind in ihrer Tätigkeit weisungsfrei und unterliegen der Amtsverschwiegenheit (§ 13g Absatz 3 und 5 Bundes-Behindertengesetz).

Die Aufgaben des Ausschusses umfassen nach § 13g Absatz 2 Bundes-Behindertengesetz insbesondere:

- das Einholen von Stellungnahmen der Verwaltung zur Umsetzung der BRK,
- die Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen,
- die Führung eines strukturierten Dialogs mit der Zivilgesellschaft,
- die Veröffentlichung jährlicher Tätigkeitsberichte.

Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt der Ausschuss über ein gesetzlich garantiertes Budget: § 13l Bundes-Behindertengesetz sieht die Finanzierung von Gehalts- und Sachkosten durch das Sozialministerium in Höhe von jährlich 520.000 Euro (Basisjahr 2024) vor.

Die rechtliche Konstruktion entspricht in weiten Teilen den Pariser Prinzipien³⁸ für nationale Menschenrechtsinstitutionen.³⁹ Diese fordern u.a. eine gesetzliche Verankerung, Unabhängigkeit, pluralistische Zusammensetzung, ausreichende Mittel sowie ein klares Mandat.⁴⁰

Insgesamt stellt der Bundes-Monitoringausschuss ein in der Struktur, Aufgabe und Legitimation tragfähiges Modell für die Umsetzung von Art. 33 Absatz 2 UN-BRK dar, das mit der Novelle 2017 und der Budgetaufstockung 2024 einen hohen Grad an Normkonformität erreicht hat.

³⁸ UN Generalversammlung, *Principles relating to the status of national institutions (Paris Principles)*, Resolution A/RES/48/134 vom 20.12.1993.

³⁹ S. auch UN CRPD, *Concluding Observations on the combined second and third periodic reports of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/2-3, 2023, Rz 75, <https://digitallibrary.un.org/record/4022530?ln=en&v=pdf> (abgerufen am 18.06.2025).

⁴⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64 ff.

3. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Landesebene

3.1. Rechtliche Grundlagen und institutionelle Ausgestaltung

Gemäß der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich fallen zahlreiche behindertenpolitisch relevante Sachbereiche (z. B. Bildung, Sozialhilfe, Bauwesen) in die Zuständigkeit der Bundesländer. Entsprechend ergibt sich aus Art. 33 UN-BRK in Verbindung mit Art. 15 Bundes-Verfassungsgesetz⁴¹ die Verpflichtung der Länder, auch eigene Monitoringmechanismen zur Umsetzung der Konvention zu schaffen. In Angelegenheiten, in denen dem Bund die Grundsatzgesetzgebungskompetenz und den Ländern die Ausführungsgesetzgebungskompetenz zukommt, haben die Länder nach § 13h Bundes-Behindertengesetz im Sinne des Art. 33 Absatz 2 UN-BRK Monitoringstellen zu schaffen oder zu benennen (Art. 12 Bundes-Verfassungsgesetz). Gleiches gilt gemäß § 13i Bundes-Behindertengesetz für Angelegenheiten, in denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz, den Ländern die Vollziehung zukommt (Art. 11 Bundes-Verfassungsgesetz).

Die Ausgestaltung der Monitoringsysteme variiert erheblich: Während etwa Niederösterreich ein eigenes Monitoringgesetz⁴² erlassen hat, haben Wien, Tirol, Salzburg und Vorarlberg entsprechende Regelungen in bestehende Antidiskriminierungs- bzw. Behindertengesetze integriert.⁴³

Die Aufgabenprofile der Landesmonitoringausschüsse orientieren sich an Art. 33 Absatz 2 UN-BRK und umfassen insbesondere die Überwachung der Umsetzung der UN-BRK, Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen sowie Öffentlichkeitsarbeit. So sieht etwa § 6a Bgld. GPB-A-G⁴⁴ für das Burgenland eine eigenständige Monitoringstelle bei der Gesundheits-, Patient:innen- und Behindertenanwaltschaft vor, die ausdrücklich zur Überwachung der Umsetzung der UN-BRK beauftragt ist.⁴⁵

3.2. Exemplarische Vertiefung Tirol

3.2.1. Monitoring

Die Monitoringstruktur des Landes Tirol beruht auf §§ 14a sowie 16a–17 Tiroler Antidiskriminierungsgesetz⁴⁶. Gemäß § 14a Tiroler Antidiskriminierungsgesetz ist ein Aktionsplan

⁴¹ BGBl. 1/1930 (WV) i.d.F. BGBl. I 194/1999 (DFB) i.d.F. BGBl. I 89/2024.

⁴² NÖ Monitoringgesetz, LGBl. 9291-0.

⁴³ Vgl. etwa § 7b Wiener Antidiskriminierungsgesetz, LGBl. 35/2004 i.d.F. LGBl. 39/2018; § 16a Tiroler Antidiskriminierungsgesetz, LGBl. 25/2005 i.d.F. LGBl. 90/2023; §§ 40a und 40b Salzburger Gleichbehandlungsgesetz, LGBl. 31/2006 i.d.F. LGBl. 46/2023; § 11 Absatz 2 Vorarlberg Antidiskriminierungsgesetz, LGBl. 17/2005 i.d.F. LGBl. 40/2023.

⁴⁴ LGBl. 51/2000 i.d.F. LGBl. 11/2009.

⁴⁵ § 6a Burgenländisches GPB-A-G, LGBl. 81/2008.

⁴⁶ LGBl. 25/2005 i.d.F. LGBl. 90/2023.

zur Umsetzung der UN-BRK auszuarbeiten. Die aktuelle Version ist der Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022-2030.⁴⁷ Inhaltlich zeigt der Aktionsplan, welche Maßnahmen getätigt werden müssen, damit Inklusion für Menschen mit Behinderung gelingen kann und in welchen Bereichen es Probleme bei der Inklusion gibt sowie welche Maßnahmen es braucht, damit Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt teilhaben können.⁴⁸

Die Monitoringfunktion wird durch ein Gremium wahrgenommen, dessen Zusammensetzung, Berufung und Amtsdauer in § 16a Tiroler Antidiskriminierungsgesetz geregelt sind: Der Tiroler Monitoringausschuss besteht aus ehrenamtlichen Mitgliedern unter dem Vorsitz der Antidiskriminierungsbeauftragten. Fünf Mitglieder müssen Menschen mit Behinderungen sein. Ergänzt wird das Gremium durch je eine:n Expert:in aus den Bereichen Menschenrechte und Wissenschaft. Die Mitglieder werden für fünf Jahre bestellt.

Die Aufgaben des Monitoringausschusses umfassen gemäß § 16b Tiroler Antidiskriminierungsgesetz insbesondere die Erstattung von Stellungnahmen und Empfehlungen zu allgemeinen Anliegen von Menschen mit Behinderungen sowie die Begutachtung von Landesgesetz- und Verordnungsentwürfen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der UN-BRK.

Die gesetzliche Ausgestaltung erfüllt zentrale Anforderungen der Pariser Prinzipien, insbesondere hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage, pluralistischen Zusammensetzung, Unabhängigkeit der Mitglieder sowie Beteiligung von Selbstvertreter:innen. Eine gesonderte Regelung zur finanziellen Unabhängigkeit fehlt bislang und entspricht somit nicht den Pariser Prinzipien.

3.2.2. Teilhabebeirat

Ergänzend zum im Tiroler Antidiskriminierungsgesetz verankerten Monitoringausschuss sieht das Tiroler Teilhabegesetz⁴⁹ in den §§ 47 und 48 die Einrichtung eines eigenen Teilhabebeirats vor.

Gemäß § 47 Tiroler Teilhabegesetz hat der Teilhabebeirat die Aufgabe, das Land Tirol in grundsätzlichen behindertenpolitischen Fragen zu beraten, insbesondere zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, zur strategischen Weiterentwicklung der Landespolitik im Bereich Teilhabe sowie zur Evaluierung bereits gesetzter Maßnahmen. Der Beirat kann Stellungnahmen abgeben und Empfehlungen erarbeiten, hat jedoch keine Entscheidungs- oder Kontrollbefugnisse im Rechtssinn. Seine Wirkung entfaltet sich primär durch die beratende Funktion gegenüber politischen Entscheidungsträger:innen.

Gemäß §§ 47, 48 Tiroler Teilhabegesetz besteht der Beirat aus Vertreter:innen einschlägiger Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen, sozialen Dienstleistungsträ-

⁴⁷ Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022–2030, https://lebenshilfe.tirol/wp-content/uploads/Tiroler_Aktionsplan_Behinderung_TAP_.pdf (abgerufen am 18.06.2025).

⁴⁸ Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022–2030, https://lebenshilfe.tirol/wp-content/uploads/Tiroler_Aktionsplan_Behinderung_TAP_.pdf (abgerufen am 18.06.2025).

⁴⁹ LGBl. 32/2018 i.d.F. LGBl. 102/2023.

gern, der Wissenschaft, der Sozialpartner, der Landesverwaltung sowie aus unabhängigen Expert:innen. Die Mitglieder werden von der Landesregierung für eine Funktionsperiode von vier Jahren bestellt. Die konkrete Zusammensetzung soll die Vielfalt von Lebenslagen, Behinderungsformen und institutionellen Perspektiven abbilden.

Der Tiroler Teilhabe-Beirat ist damit ein eigenständiges Gremium neben dem Monitoringausschuss und dem Aktionsplan nach dem Tiroler Antidiskriminierungsgesetz. Er trägt zur partizipativen Struktur der Teilhabepolitik auf Landesebene bei, ist jedoch nicht in derselben Weise mit den Vorgaben des Art. 33 Abs. 2 UN-BRK (unabhängiger Mechanismus) verknüpft. Seine Funktion liegt primär in der strukturierten Beratung und strategischen Weiterentwicklung der Landespolitik im Bereich Inklusion.

4. Umsetzung des Art. 33 UN-BRK in Österreich: Partizipation der Zivilgesellschaft

Art. 33 Absatz 3 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, die Zivilgesellschaft in den nationalen Umsetzungs- und Überwachungsprozess einzubeziehen, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen. Diese Partizipation soll vollumfänglich erfolgen und sich sowohl auf struktureller als auch auf inhaltlicher Ebene verwirklichen.⁵⁰

Die strukturelle Beteiligung wird in Österreich vorrangig durch die Zusammensetzung der Monitoringausschüsse und Beiräte verwirklicht. Nach § 13g Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz sind vier stimmberechtigte Mitglieder Menschen mit Behinderungen bzw. ihre Organisationen. Ergänzend sieht § 13j Absatz 1 Bundes-Behindertengesetz vor, dass der Österreichische Behindertenrat das Vorschlagsrecht für diese Mitglieder hat und bei der Erstellung seiner Vorschläge auch andere Organisationen des Behindertenbereichs – insbesondere Selbstvertretungsorganisationen – konsultieren muss. In Tirol ist gemäß § 16a Tiroler Antidiskriminierungsgesetz vorgesehen, dass fünf Mitglieder Menschen mit Behinderungen sind.

Ein weiterer Bestandteil der strukturellen Partizipation ist die Mitgliedschaft von Vertreter:innen der organisierten Menschen mit Behinderungen auch in anderen Gremien: etwa im Bundesbehindertenbeirat (§ 9 Bundes-Behindertengesetz) und im Tiroler Teilhabebeirat (§§ 47, 48 Tiroler Teilhabegesetz).

Weiters erfolgt die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess dadurch, dass der Bundes-Monitoringausschuss in seiner Geschäftsordnung⁵¹ die Möglichkeit

⁵⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 74 ff.

⁵¹ Vgl. Bundes-Monitoringausschuss, *Geschäftsordnung des Monitoringausschusses*, https://www.monitoringausschuss.at/wp-content/uploads/2025/03/2024-04-17_Geschaeftsordnung-Monitoringausschuss.pdf (abgerufen am 15.06.2025).

vorgesehen hat, öffentlich zu tagen. Öffentliche Sitzungen fanden bisher in regelmäßigen Abständen statt.⁵²

Zudem wird die Zivilgesellschaft in nationale Reformprozesse eingebunden, etwa bei der Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplans Behinderung. Das Sozialministerium habe bei der Ausarbeitung des Nationalen Aktionsplan Behinderung II (2022-2030) „durchgehend auf die Partizipation der Zivilgesellschaft, insbesondere die Einbindung der Vertreter:innen der Menschen mit Behinderungen, geachtet.“⁵³

Seit Inkrafttreten der UN-BRK werden Behindertenorganisationen und Menschen mit Behinderung auch zunehmend in Gesetzgebungsprozesse, die sie in besonderem Maße betreffen, einbezogen. Als Beispiel ist hier die Reform des Sachwalterrechts zu nennen. Entsprechend der Vorgaben der Art. 4 und 33 jeweils Absatz 3 UN-BRK wurden in den Reformprozess alle relevanten Gesellschaftsgruppen und insbesondere Menschen mit Behinderungen eingebunden. Es fanden über einen Zeitraum von über zwei Jahren (Ende 2013 bis Juni 2016) regelmäßig Arbeitsgruppen in unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher Besetzung, in der Regel mit Beteiligung von Selbstvertreter:innen, statt. Dieser Reformprozess wurde mit Blick auf seinen partizipativen Ansatz auch wissenschaftlich begleitet.⁵⁴

5. Schlussbetrachtung

Art. 33 UN-BRK zielt auf die effektive nationale Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch Anlaufstellen, Koordinierungsmechanismen, unabhängige Überwachungsstellen und die partizipative Einbindung der Zivilgesellschaft ab.

Auf Bundesebene wurden mit den Novellen des Bundes-Behindertengesetzes 2017 und 2024 alle drei Strukturkomponenten des Art. 33 UN-BRK gesetzlich verankert. Das Bundesministerium für Soziales fungiert als Anlaufstelle und Koordinierungsmechanismus; der Bundesbehindertenbeirat berät die Bundesregierung partizipativ; der unabhängige Bundes-Monitoringausschuss ist mit klaren Aufgaben, pluralistischer Zusammensetzung und eigener Budgetierung ausgestattet. Diese Struktur entspricht weitgehend den Anforderungen der Pariser Prinzipien und ermöglicht eine stabile Umsetzungsarchitektur auf Bundesebene.

⁵² <https://www.monitoringausschuss.at/sitzungen/> (abgerufen am 18.06.2025).

⁵³ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2022, Rz. 2, www.sozialministerium.at/dam/jcr:97c546c6-166b-4990-9efb-79d3ed4f3797/2022-07-06%20NAP%20Behinderung%202022-2030.pdf (abgerufen am 17.06.2025).

⁵⁴ LAMPLMAYR, NACHTSCHATT, *Observing Legislative Processes: Implementation of the CRPD*, 2016, <http://www.uibk.ac.at/rtf/unbrk> (abgerufen am 18.06.2025).

Auf Landesebene zeigt sich eine heterogene Situation: Zwar bestehen in allen Bundesländern gesetzlich vorgesehene Monitoringmechanismen, doch differieren diese teilweise hinsichtlich rechtlicher Ausgestaltung, Ressourcen, Partizipationsstruktur und institutioneller Einbindung. Das Tiroler Modell mit Monitoringausschuss, Teilhabe-Beirat und Aktionsplan ist exemplarisch für eine mehrgliedrige Struktur. Der Bundesstaat bleibt dadurch auf ein koordiniertes Mehrebenensystem angewiesen, das auf horizontale Abstimmung, vertikale Standardisierung und gesicherte Partizipation setzt.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft – insbesondere der organisierten Selbstvertretung – ist in Österreich strukturell in Gesetzgebung, Monitoring und Reformprozesse integriert. Die Fortentwicklung bedarf einer rechtlich, institutionell und finanziell gesicherten Partizipation, einer klaren Koordination zwischen Bund und Ländern sowie einer Stärkung der Unabhängigkeit und ausreichender Ressourcen für alle Mechanismen.

Insgesamt zeigt Österreichs Modell die Potenziale, aber auch die strukturellen Spannungen eines Mehrebenen-Monitoringsystems. Art. 33 UN-BRK erweist sich dabei als verbindlicher und zugleich gestaltungsfähiger Rahmen für eine inklusive Menschenrechtspolitik, deren Umsetzung auf kohärente Governance, rechtsstaatliche Verbindlichkeit und partizipative Kontrolle angewiesen bleibt.

L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità a livello federale e regionale in Austria*

The implementation of Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities at federal and regional level in Austria

Thomas Pixner

Assistente universitario di Diritto civile nell'Università di Innsbruck

SOMMARIO: 1. Introduzione – 1.1. Il significato dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – 1.2. Una panoramica dell'ambito di applicazione e del contenuto dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – 1.3. Destinatari e ambito di applicazione – 1.4. Principi di Parigi e principi di Belgrado – 2. L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria: il livello federale – 2.1. Punto di contatto e meccanismo di coordinamento – 2.2. Comitato consultivo federale per le persone con disabilità – 2.3. Comitato federale di monitoraggio – 3. L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria: il livello regionale – 3.1. Basi giuridiche e struttura istituzionale – 3.2. Un approfondimento: il caso tirolese – 3.2.1. Monitoraggio – 3.2.2. Comitato consultivo per la partecipazione – 4. La partecipazione della società civile all'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria – 5. Considerazioni finali

Sinossi: L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità obbliga gli Stati contraenti a istituire strutture nazionali di attuazione e monitoraggio. La disposizione prevede la designazione di punti di contatto e meccanismi di coordinamento, l'istituzione di organismi di monitoraggio

* La traduzione dal tedesco è di Matteo Borzaga.

indipendenti in conformità con i Principi di Parigi e un ampio coinvolgimento della società civile, in particolare delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni. Il contributo analizza l'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria a livello federale e regionale. L'attenzione si concentra sulla struttura della legge federale sui disabili, sullo sviluppo istituzionale del comitato federale di monitoraggio e sulle strutture di coordinamento e partecipazione (sempre a livello federale). Vengono inoltre presentati i modelli di attuazione previsti dalla legislazione regionale e approfonditi con l'esempio del *Land* Tirolo. Il contributo dimostra che a livello federale tutte le componenti strutturali dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità sono sancite dalla legge, mentre a livello regionale si riscontrano diverse configurazioni giuridiche e istituzionali dei meccanismi di monitoraggio.

Abstract: Article 33 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities obliges States Parties to establish national implementation and monitoring structures. The provision provides for the designation of contact points and coordination mechanisms, the establishment of independent monitoring bodies in accordance with the Paris Principles, and the broad involvement of civil society, in particular persons with disabilities and their organisations. This paper analyses the implementation of Article 33 of the of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Austria at federal and regional level. The focus is on the structure of the federal disability law, the institutional development of the federal monitoring committee, and coordination and participation structures (again at federal level). The implementation models provided for in regional legislation are also presented and examined in detail using the example of the province of Tyrol. The article shows that at the federal level, all the structural components of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities are enshrined in law, while at the regional level there are different legal and institutional configurations of monitoring mechanisms.

Parole chiave: Punto di contatto – Meccanismo di coordinamento – Comitato di monitoraggio – Consiglio consultivo per le persone con disabilità – Principi di Belgrado – Principi di Parigi.

Keywords: Focal point – Coordination mechanism – Monitoring committee – Advisory council for persons with disabilities – Belgrade principles – Paris principles

1. Introduzione

1.1. Il significato dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha reagito al deficit strutturale di molte convenzioni sui diritti umani, la cui vincolatività giuridica internazionale è rimasta finora spesso inefficace a livello domestico. Numerose Convenzioni delle Nazioni Unite miravano alla promozione dei diritti umani, ma erano formulate in termini di *soft law* o venivano attuate solo in modo selettivo dagli Stati parte. La giusta critica a questa pratica costituisce il punto di partenza normativo dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che può essere

inteso come parte di un movimento di riforma volto a rafforzare l'interconnessione tra il quadro degli obblighi internazionali e la loro attuazione sul piano nazionale¹.

L'art. 33 mira a colmare il divario tra gli obiettivi in materia di diritti umani degli accordi internazionali e la loro effettiva attuazione da parte degli Stati². Lo iato nell'implementazione è dovuto a carenze strutturali quali la mancanza di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, l'insufficiente controllo nazionale sugli obblighi statali e la mancanza di coordinamento tra i livelli amministrativi. Fintantoché i meccanismi di controllo internazionali avranno un'efficacia limitata, le strutture di monitoraggio nazionali assumeranno un'importanza crescente³.

Il meccanismo di coordinamento si basa sulla consapevolezza che le norme giuridiche da sole non sono sufficienti, ma che la loro attuazione necessita di un intervento fattivo da parte dello Stato. L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità richiede quindi un approccio proattivo da parte degli Stati parte per guidarne e monitorarne l'attuazione a livello amministrativo e della società civile⁴. Il meccanismo di coordinamento è di fondamentale importanza in quanto strumento volto a promuovere la realizzazione di una società inclusiva. L'obiettivo è quello di sostenere misure intersectoriali, sia pubbliche che private, che siano conformi alle disposizioni e allo spirito della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁵.

Un sistema di monitoraggio efficace è fondamentale per il riconoscimento dei diritti umani⁶, ma può entrare in conflitto con la sovranità statale se l'intensità dell'intervento è eccessiva⁷. L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità integra la procedura di supervisione internazionale di cui agli artt. 35 e 36 della Convenzione medesima con un sistema di monitoraggio interno. In quanto "strumento di rafforzamento delle procedure nazionali"⁸, il monitoraggio nazionale è modellato sugli

¹ GANNER, VOITHOFER, *Article 33*, in NAGUIB, PÄRLI, LANDOLT, DEMIR, FILIPPO (a cura di), *UNO-Behindertenrechtskonvention*, Bern, 2023, Rz 1 (*Randziffer*, numero a margine) ss.; RALEY, *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a new bridge to bring human rights law to the domestic level and reate a dynamic of change*, Galway, 2015, 16 ss. e 38; DE BECO, HOEFMANS, *National Structures for the Implementation and Monitoring of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in DE BECO (eds.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, 2013, 19.

² GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 2; HOEFMANS, *The EU framework for monitoring the CRPD*, in FERRI, BRODERICK (eds.), *Research Handbook on EU Disability Law*, Cheltenham, 2020, 73; STEIN, LORD, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Quarterly*, 2010, 701.

³ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 2.

⁴ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 1 ss.

⁵ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 2.

⁶ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 3; cfr., ad esempio, HOEFMANS, op. cit., 72 ss.; ROTHFRITZ, *Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Lausanne, 2010, 121, 150; MANCA, *Article 33*, in DELLA FINA, CERA, PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cham, 2017, 592; OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 11.

⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 7; si v. altresì AICHELE, *Article 33: National Implementation and Monitoring*, in BANTEKAS, STEIN, ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018, 986.

⁸ DEGENER, *Die UN-Behindertenrechtskonvention – Ansatz einer inklusiven Menschenrechtstheorie*, in *Jahrbuch des öffent-*

artt. 3 e 17 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT)⁹. I meccanismi di controllo nazionali e internazionali dovrebbero rafforzarsi a vicenda, ai sensi dell'art. 38 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, e creare un sistema di monitoraggio coerente per l'attuazione della Convenzione medesima ("doppio controllo")¹⁰¹¹.

In realtà non esiste nessun altro strumento internazionale sui diritti umani che contenga indicazioni così concrete sull'istituzione e il funzionamento di meccanismi di monitoraggio nazionali¹². All'interno della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, l'art. 33 rappresenta quindi un contributo paradigmatico allo sviluppo strutturale del sistema convenzionale dell'ONU¹³.

L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità individua requisiti vincolanti per la propria attuazione a livello nazionale, il monitoraggio e il più ampio coinvolgimento delle persone con disabilità, delle loro organizzazioni e della società civile¹⁴. L'obiettivo è quello di creare, in particolare in combinazione con il Protocollo opzionale, un sistema istituzionalmente fondato che, con la partecipazione del Governo, degli organismi di controllo e della società civile, consenta un graduale allineamento degli ordinamenti giuridici nazionali alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹⁵.

1.2. Una panoramica dell'ambito di applicazione e del contenuto dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è suddiviso in tre commi, che insieme costituiscono un sistema graduale di strutture nazionali di attuazione. Il co. 1 obbliga gli Stati contraenti a designare uno o più "*focal points*", ovvero referenti nazionali che accompagnano e coordinano il processo di attuazione. Inoltre, deve essere istituito un meccanismo di coordinamento a livello governativo che

lichen Rechts der Gegenwart, 2019, 500.

⁹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 4; cfr. OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 15; MANCA, op. cit., 593; RALEY, op. cit., 92 ss.; CRPD/C/1/Rev. 1, allegato; per un confronto tra gli strumenti di monitoraggio previsti dall'OPCAT e dall'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità CARVER, *A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law*, in *Human Rights Law Review*, 2010, 25 ss.

¹⁰ MANCA, op. cit., 592, 597.

¹¹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 4; cfr. CRPD/C/1/Rev. 1, Allegato, Rz 4.

¹² GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 5; ASTORGA GATJENS, *Analysis of Article 33 of the UN Convention: The critical Importance of National Implementation and Monitoring*, in *Sur International Journal on Human Rights*, 2011, 72.

¹³ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 6; così anche RALEY, op. cit., 109.

¹⁴ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 5; cfr. General Comment No. 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, CRPD/C/CG/7, 2018, Rz. 34.

¹⁵ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 4; RALEY, op. cit., 119.

garantisca l'attuazione delle misure statali e ne sostenga l'esecuzione a livello interministeriale. Il co. 2 stabilisce l'istituzione di uno o più meccanismi di monitoraggio indipendenti, le cui attribuzioni devono essere in linea con i Principi di Parigi. Il co. 3, infine, richiede il coinvolgimento partecipativo della società civile, in particolare delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni, nel processo di monitoraggio nazionale¹⁶. Nel complesso, l'art. 33 prevede quindi l'istituzione di un punto di contatto statale, di un meccanismo di coordinamento, di un organo di monitoraggio indipendente e della partecipazione istituzionalizzata dei gruppi interessati come componenti obbligatorie delle strutture nazionali di monitoraggio¹⁷.

1.3. Destinatari e ambito di applicazione

Sebbene l'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità sia rivolto principalmente agli Stati parte, il suo effetto vincolante si estende anche alle entità subnazionali come i *Länder*, i Cantoni o i Comuni e i loro organi, nella misura in cui essi hanno competenze in materia di politica della disabilità. Anche l'Unione Europea, in qualità di parte contraente, è soggetta ai requisiti di tale disposizione, che dunque ha rilevanza diretta in ordine ai suoi atti giuridici e alle sue istituzioni¹⁸. Anche se la funzione di monitoraggio è affidata a organismi indipendenti e non governativi, spetta allo Stato parte e alle sue articolazioni garantire le condizioni giuridiche, organizzative e finanziarie necessarie a tal fine¹⁹. Il campo di applicazione territoriale dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità si estende, ai sensi dell'art. 5, co. 1 della Convenzione medesima, all'intero territorio dello Stato parte²⁰.

Sebbene l'Austria abbia ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità con "riserva di adempimento", l'art. 33 è stato concretizzato a livello nazionale attraverso la sua attuazione nella legge federale sui disabili ed è quindi direttamente applicabile²¹.

1.4. Principi di Parigi e principi di Belgrado

Nel definire il quadro nazionale, gli Stati contraenti devono rispettare i «principi relativi allo status giuridico e al funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti umani», ovvero i Principi di Parigi adottati dall'Assemblea generale

¹⁶ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 19.

¹⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 20; TRENK-HINTERBERGER, *Einführung*, in KREUTZ, LACHWITZ, TRENK-HINTERBERGER (a cura di), *Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis. Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete*, München, 2013, 26 s.

¹⁸ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21; W. SCHÄR, W. ANGERMANN, *Die Europäische Union als Vertragspartei der UN-Behindertenrechtskonvention*, in DEGENER, DIEHL (hrsg.), *Handbuch Behindertenrechtskonvention*, Bonn, 2015, 352. Cfr. anche CRPD/C/EU/CO/1.

¹⁹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21; AICHELE, op. cit., 983; CRPD/C/1/Rev. 1, Allegato, Rz 11 ss.

²⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 21.

²¹ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 23.

delle Nazioni Unite nel 1993²². Il riferimento contenuto nell'art. 33, co. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità non conferisce ai Principi di Parigi alcun valore giuridico vincolante; essi mantengono cioè il proprio carattere di linee guida²³.

Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, i requisiti fondamentali delle istituzioni nazionali che si occupano di tali diritti e il quadro di riferimento di cui all'art. 33, co. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità consistono nella chiara definizione legislativa delle loro competenze e in un novero di attribuzioni in materia il più ampio possibile. L'indipendenza istituzionale deve essere garantita da una composizione pluralistica e da risorse certe. Sono altresì necessari un accesso illimitato a tutte le fonti di informazione rilevanti, nonché la possibilità di confrontarsi con altri organismi che si occupano di diritti umani, ivi compresi gli attori della società civile. Infine, anche la facoltà di trattare reclami, ad esempio attraverso procedure di conciliazione o l'assunzione di decisioni vincolanti, è considerata una caratteristica strutturale di organismi di monitoraggio efficaci²⁴.

Poiché i Principi di Parigi forniscono unicamente indicazioni limitate sul funzionamento e sul coinvolgimento dello Stato nelle istituzioni nazionali per i diritti umani, nel 2012 sono stati adottati, a titolo integrativo, i Principi di Belgrado. Sebbene non siano giuridicamente vincolanti, essi richiedono agli Stati di garantire in particolare un ancoraggio legislativo, l'indipendenza finanziaria e l'*accountability* parlamentare delle istituzioni nazionali per i diritti umani. I Parlamenti dovrebbero essere attivamente coinvolti nella creazione, nel controllo e nel sostegno di queste istituzioni, ad esempio attraverso la consulenza in procedimenti legislativi rilevanti per i diritti umani, iniziative di formazione o monitoraggio giudiziario. L'obiettivo è lo sviluppo di una cultura statale dei diritti umani a tutti i livelli²⁵.

2. L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria: il livello federale

L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è avvenuta, a livello federale, attraverso una serie di modifiche progressivamente

²² GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64; Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, A/RES/48/134; inoltre DE BECO, HOEFMANS, op. cit., 34 ss.; ASTORGA GATJENS, op. cit., 78 s.; MANCA, op. cit., 600; AICHELE, op. cit., 992 s.; RALEY, op. cit., 67.

²³ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64; AICHELE, op. cit., 994 ss., 1003; MANCA, op. cit., 597.

²⁴ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 65; MANCA, op. cit., 599; OHCHR, A/HRC/13/29, Rz 45.

²⁵ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 67 ss.; A/HRC/20/9, 15, 17.

apportate alla legge federale sulla disabilità²⁶. Nel procedere in questi termini, il legislatore ha tenuto conto di tutti e tre gli elementi funzionali della citata disposizione: punto di contatto (co. 1), meccanismo indipendente (co. 2) e partecipazione della società civile (co. 3).

2.1. Punto di contatto e meccanismo di coordinamento

Ai sensi dell'art. 13f, co. 1, della legge federale sui disabili, il Ministero federale degli Affari Sociali, della salute, dell'assistenza e della tutela dei consumatori è designato come punto di contatto (*"focal point"*) ai sensi dell'art. 33, co. 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità²⁷. Il Ministero funge anche da meccanismo centrale di coordinamento per l'attuazione della Convenzione a livello federale (art. 13f, co. 2 della legge federale sui disabili). Il Ministero ha il compito di promuovere i diritti garantiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità attraverso misure adeguate (art. 13f co. 3 della legge federale sui disabili)²⁸.

I nove uffici regionali del Servizio del Ministero degli Affari Sociali²⁹, in qualità di sedi distaccate del suddetto Ministero, consentono un accesso agevole a livello di singoli *Länder*. I più importanti strumenti di controllo politico sono rappresentati dai piani d'azione nazionali sulla disabilità. Il piano d'azione nazionale sulla disabilità II (2022-2030), elaborato in modo partecipativo, comprende 375 misure distribuite su otto aree tematiche prioritarie e funge da strumento di pianificazione strategico a livello interministeriale³⁰.

2.2. Comitato consultivo federale per le persone con disabilità

Il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità è l'organo consultivo del Governo federale per tutte le questioni fondamentali relative alla politica in materia di disabilità a livello centrale (art. 8, commi 2 e 3 della legge federale sulla disabilità). Ai sensi dell'art. 8, comma 1 della legge federale sulla disabilità, il Comitato consultivo deve essere istituito presso il Ministero federale degli Affari Sociali, della salute, dell'assistenza e della tutela dei consumatori.

Ai sensi dell'art. 8, comma 2 della legge federale sui disabili, la sua sfera di competenza comprende:

²⁶ In BGBl (Gazzetta Ufficiale delle leggi federali) 283/1990 nella versione di cui al BGBl. 98/2024.

²⁷ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 29 ss.

²⁸ <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/UN-Behindertenrechtskonvention.html> (consultato il 19 giugno 2025).

²⁹ Cfr. www.sozialministeriumservice.gv.at (consultato il 18 giugno 2025).

³⁰ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2022, www.sozialministerium.at/dam/jcr:97c546c6-166b-4990-9efb-79d3ed4f3797/2022-07-06%20NAP%20Behinderung%202022-2030.pdf (consultato il 17 giugno 2025); Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Anhang zum Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2023, [www.sozialministerium.at/dam/jcr:a593ed14-dba1-466b-b8b5-d04561c0de4c/2023-07-13%20NAP%20Behinderung%202022-2030%20\(Teil%202\)%20Anhang_I-1.pdf](http://www.sozialministerium.at/dam/jcr:a593ed14-dba1-466b-b8b5-d04561c0de4c/2023-07-13%20NAP%20Behinderung%202022-2030%20(Teil%202)%20Anhang_I-1.pdf) (consultato il 17 giugno 2025); v. anche <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html> (consultato il 19 giugno 2025).

1. la consulenza al Governo federale su questioni fondamentali di politica in materia di disabilità;
2. l'emanazione di pareri, dichiarazioni e raccomandazioni;
3. il supporto al Governo federale nel coordinamento delle misure di politica in materia di disabilità, con particolare riguardo al Piano d'azione nazionale sulla disabilità;
4. la partecipazione all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità deve essere consultato dal Governo federale su questioni importanti relative alla politica in materia di disabilità (art. 8, co. 3, della legge federale sui disabili). Una novità introdotta dalla modifica del 2024³¹ consiste nell'istituzione, all'interno del Comitato, di una commissione che può presentare proposte relative ai compiti ad esso affidati. Questa commissione ha una composizione pluralistica, i suoi membri sono indipendenti e non sono soggetti ad alcuna direttiva (artt. 8, commi 3 e 8a della legge federale sui disabili).

La composizione del Comitato consultivo federale per le persone con disabilità è disciplinata dall'art. 9 della legge federale sui disabili. In esso sono rappresentati numerosi soggetti con diritto di voto, che riflettono sia la forma di governo federale sia le parti sociali. Tra questi:

- un rappresentante per ciascuno dei partiti rappresentati in Parlamento;
- un rappresentante per ciascuno dei ministeri federali;
- tre rappresentanti dei *Länder*;
- la confederazione degli enti previdenziali;
- le parti sociali (tre rappresentanti dei datori di lavoro e tre rappresentanti dei lavoratori);
- rappresentanti delle organizzazioni delle persone con disabilità, rappresentanti autonomi e vittime di guerra in numero pari a quello delle autorità statali;
- il garante dei disabili;
- il presidente del Comitato di monitoraggio;
- un rappresentante del Consiglio delle persone anziane.

Ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge federale sui disabili, la presidenza è assunta dal Ministro federale o da un suo rappresentante designato. L'art. 9, comma 3, della legge federale sui disabili consente di ricorrere ad esperti con funzione consultiva. Il mandato del Comitato ha una durata di cinque anni (art. 9, comma 4 della legge federale sui disabili). La gestione dell'ufficio è affidata al Ministero degli Affari Sociali (art. 9, comma 5 della legge federale sui disabili).

Con la riforma del 2024 la funzione del Comitato consultivo è stata rafforzata: non si tratta più soltanto di un organo consultivo, bensì piuttosto di un meccanismo centrale della struttura di coordinamento di cui all'art. 33, comma 1, della Convenzione delle Nazioni

³¹ In BGBl. 98/2024.

Unite sui diritti delle persone con disabilità. Il Comitato consultivo funge quindi da collegamento tra la *governance* politica, l'amministrazione e il coinvolgimento della società civile³².

Nel complesso, il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità rappresenta uno strumento istituzionale essenziale per l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria, che è stato valorizzato grazie al suo ancoraggio legislativo, alla sua composizione diversificata e all'istituzione, all'interno di esso, della commissione cui si faceva riferimento poco sopra. La reale efficacia di tale organismo dipende tuttavia dall'utilizzo che ne fanno Governo e amministrazione, nonché dallo stanziamento a suo favore di risorse sufficienti.

2.3. Comitato federale di monitoraggio

Il meccanismo indipendente per la promozione, la protezione e il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria è rappresentato dal Comitato federale di monitoraggio³³. Esso ha facoltà di intervenire in tutte le questioni che rientrano nell'esercizio delle competenze legislative ed esecutive federali, ivi compresa l'amministrazione federale indiretta³⁴.

Le critiche relative alla mancanza di indipendenza istituzionale e di autonomia di bilancio della struttura originaria da parte del comitato tecnico delle Nazioni Unite³⁵ hanno portato ad una riforma radicale nel 2017³⁶, con la creazione di un organismo realmente autonomo e indipendente. Il Comitato è stato quindi istituzionalizzato come ente di diritto privato senza scopo di lucro, con un proprio bilancio e una propria struttura organizzativa³⁷.

Ai sensi dell'art. 13g, comma 1 della legge federale sui disabili, il Comitato di monitoraggio è composto da:

1. quattro rappresentanti delle organizzazioni delle persone con disabilità;
2. un rappresentante di una ONG operante nel campo dei diritti umani;
3. un rappresentante di una ONG operante nel campo della cooperazione allo sviluppo;
4. un esperto del mondo accademico.

Questi componenti hanno diritto di voto e sono nominati dal Ministero federale competente su proposta del Consiglio austriaco per le persone con disabilità (art. 13j, comma 1 della legge federale sui disabili). I membri con voto consultivo sono invece rappresentanti

³² IA 4116/A 27. GP, 19 ss.

³³ <https://www.monitoringausschuss.at> (consultato il 18 giugno 2025).

³⁴ Si tratta di una forma particolare di decentramento. I compiti federali vengono svolti dalle autorità regionali (in particolare dal Governatore o dalla Governatrice).

³⁵ UN CRPD, *Concluding Observations on the initial report of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/1, 2013, Rn (*Randnummer*, numero a margine) 52–54, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=AUT&Lang=EN (consultato il 18.06.2025).

³⁶ Cfr. gli artt. 13g-13l della legge federale austriaca sui disabili.

³⁷ IA 2309/A 25. GP, 8.

del Ministero degli Affari Sociali e di altri dipartimenti interessati (art. 13g, comma 1 della legge federale sui disabili). Costoro sono del tutto indipendenti e soggetti al segreto d'ufficio (art. 13g, commi 3 e 5 della legge federale sui disabili).

Ai sensi dell'art. 13g, comma 2, della legge federale sui disabili, i compiti del comitato comprendono in particolare:

- la richiesta di pareri all'amministrazione in ordine all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità;
- la formulazione di raccomandazioni e pareri;
- la conduzione di un dialogo strutturato con la società civile;
- la pubblicazione di relazioni annuali sulle attività svolte.

Per lo svolgimento dei propri compiti, il Comitato dispone di un budget garantito dalla legge: l'art. 13l della legge federale sui disabili prevede il finanziamento delle spese per stipendi/indennità e di funzionamento da parte del Ministero degli Affari Sociali per un importo annuo pari 520.000 euro (anno di riferimento 2024).

Il modo in cui è costruito il Comitato sotto il profilo giuridico risulta in gran parte rispettoso dei Principi di Parigi³⁸ relativi alle istituzioni nazionali che si occupano di diritti umani³⁹. Questi richiedono, tra l'altro, un ancoraggio legislativo, indipendenza, composizione pluralistica, risorse sufficienti e un mandato chiaro⁴⁰.

Nel complesso, il Comitato federale di monitoraggio rappresenta un modello sostenibile in termini di struttura, compiti e legittimazione per l'attuazione dell'art. 33, comma 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che con la novella del 2017 e l'aumento delle risorse avutosi nel 2024 ha raggiunto un elevato grado di conformità con le previsioni della Convenzione medesima.

3. L'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria: il livello regionale

3.1. Basi giuridiche e struttura istituzionale

In Austria il riparto delle competenze legislative comporta che numerosi ambiti rilevanti per la politica in materia di disabilità (ad esempio istruzione, assistenza sociale, edilizia) rientrino in quella dei *Länder*. Di conseguenza, dall'art. 33 della Convenzione delle Na-

³⁸ Un General Assembly, *Principles relating to the status of national institutions (Paris Principles)*, Resolution A/RES/48/134 20.12.1993.

³⁹ Cfr. anche UN CRPD, *Concluding Observations on the combined second and third periodic reports of Austria*, CRPD/C/AUT/CO/2-3, 2023, Rz. 75, <https://digitallibrary.un.org/record/4022530?ln=en&v=pdf> (consultato il 18 giugno 2025).

⁴⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 64 ss.

zioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in combinato disposto con l'art. 15 della Costituzione⁴¹ discende l'obbligo anche per i *Länder* di creare propri meccanismi di monitoraggio per l'attuazione della Convenzione stessa. Nelle materie in cui la competenza legislativa primaria spetta allo Stato federale e quella secondaria ai *Länder*, questi ultimi devono istituire o nominare, ai sensi dell'art. 13h della legge federale sui disabili, gli organismi di monitoraggio di cui all'art. 33, comma 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (art. 12 della Costituzione). Lo stesso dicasi, ai sensi dell'art. 13i della legge federale sui disabili, per le materie in cui la competenza legislativa è in capo allo Stato federale, mentre ai *Länder* spetta unicamente il compito di darvi esecuzione (art. 11 della Costituzione).

Il modo in cui i sistemi di monitoraggio regionali sono strutturati varia notevolmente: mentre la Bassa Austria ha emanato una specifica legge in proposito⁴², Vienna, Tirolo, Salisburgo e Vorarlberg hanno integrato le relative norme nelle leggi esistenti in materia di antidiscriminazione e disabilità⁴³.

I compiti affidati ai comitati di monitoraggio regionali trovano il proprio fondamento nell'art. 33, comma 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e comprendono in particolare il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione medesima, il rilascio di pareri su progetti di legge e di regolamento, nonché attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Ad esempio, nel Burgenland si è stabilita⁴⁴ l'istituzione di un organismo di monitoraggio indipendente presso l'Ufficio per la tutela della salute, dei pazienti e dei disabili, incaricato espressamente di monitorare l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁴⁵.

3.2. Un approfondimento: il caso tirolese

3.2.1. Monitoraggio

Il modo in cui è strutturato il sistema di monitoraggio del *Land* Tirolo si fonda sugli artt. 14a, 16a, 16b e 17 della legge antidiscriminatoria regionale⁴⁶. Ai sensi dell'art. 14a del suddetto provvedimento normativo deve essere elaborato un piano d'azione per l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. In proposito vige, attualmente, il Piano d'azione del Tirolo sulla disabilità 2022-2030⁴⁷. Sotto il profilo

⁴¹ In BGBl. 1/1930 (WV) nella versione di cui al BGBl. I 194/1999 (DFB) e di cui al BGBl. I 89/2024.

⁴² Legge sul monitoraggio della Bassa Austria, in LGBl. (Gazzetta Ufficiale delle leggi regionali) 9291-0.

⁴³ Cfr. ad esempio l'art. 7b della legge antidiscriminatoria di Vienna, in LGBl. 35/2004 nella versione di cui al LGBl. 39/2018; art. 16a della legge antidiscriminatoria del Tirolo, in LGBl. 25/2005 nella versione di cui al LGBl. 90/2023; art. 40a e 40b della legge sulla parità di trattamento del Salisburghese, in LGBl. 31/2006 nella versione di cui al LGBl. 46/2023; art. 11, co. 2 della legge antidiscriminatoria del Vorarlberg, in LGBl. 17/2005 nella versione di cui al LGBl. 40/2023.

⁴⁴ E' quanto previsto dall'art. 6a del GPB-A-G del Burgenland, in LGBl. 51/2000 nella versione di cui LGBl. 11/2009.

⁴⁵ Art. 6a GPB-A-G del Burgenland, in LGBl. 81/2008.

⁴⁶ In LGBl. 25/2005 nella versione di cui LGBl. 90/2023.

⁴⁷ Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022–2030, https://lebenshilfe.tirol/wp-content/uploads/Tiroler_Aktionsplan_Behinde-

dei contenuti, esso indica quali misure debbano essere adottate affinché l'inclusione delle persone con disabilità possa avere successo, in quali settori persistano problemi e quali interventi siano necessari perché le persone con disabilità possano essere incluse in tutti gli aspetti della vita su un piano di parità con la generalità della popolazione⁴⁸.

La funzione di monitoraggio è svolta da un Comitato la cui composizione, nomina e durata sono regolamentate dall'art. 16a della legge antidiscriminatoria del Tirolo: il Comitato di monitoraggio tirolese è composto da membri onorari ed è presieduto dal Garante contro le discriminazioni (Consigliera di Parità). Cinque membri debbono essere persone con disabilità. Nel Comitato siedono inoltre un esperto di diritti umani ed uno di estrazione accademica. I membri restano in carica per cinque anni.

Ai sensi dell'art. 16b della legge antidiscriminatoria tirolese, i compiti del Comitato di monitoraggio comprendono in particolare il rilascio di pareri e raccomandazioni su questioni generali riguardanti le persone con disabilità, nonché la valutazione dei progetti di legge e di regolamento regionali in ordine alla loro compatibilità con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

La struttura del Comitato è conforme ai requisiti fondamentali di cui ai Principi di Parigi, in particolare per quanto riguarda la base giuridica, la composizione pluralistica, l'indipendenza dei membri e la partecipazione degli auto-rappresentanti. Manca ancora una normativa specifica sull'indipendenza finanziaria, il che si pone invece in contrasto con i medesimi Principi di Parigi.

3.2.2. Comitato consultivo per la partecipazione

Ad integrazione del Comitato di monitoraggio, la legge tirolese sulla partecipazione⁴⁹ prevede, agli artt. 47 e 48, l'istituzione di un proprio Comitato consultivo per la partecipazione.

Ai sensi dell'art. 47 di tale provvedimento normativo il Comitato consultivo per la partecipazione ha il compito di fornire consulenza al *Land* Tirolo su questioni fondamentali di politica in materia di disabilità, in particolare con riguardo all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, allo sviluppo strategico della politica regionale nel campo della partecipazione e alla valutazione delle misure già adottate. Il Comitato consultivo può rilasciare pareri ed elaborare raccomandazioni, ma non ha poteri decisionali o di controllo in senso stretto. La sua efficacia si manifesta principalmente attraverso la funzione consultiva nei confronti dei decisori politici.

Alla stregua degli artt. 47 e 48 della legge tirolese sulla partecipazione il Comitato consultivo è composto da rappresentanti delle associazioni di persone con disabilità, dei servizi

rung_TAP_.pdf (consultato il 18 giugno 2025).

⁴⁸ Tiroler Aktionsplan Behinderung 2022–2030, https://lebenshilfe.tirol/wp-content/uploads/Tiroler_Aktionsplan_Behinderung_TAP_.pdf (consultato il 18 giugno 2025).

⁴⁹ In LGBl. 32/2018 nella versione di cui al LGBl. 102/2023.

sociali, del mondo accademico, delle parti sociali, dell'amministrazione regionale e da esperti indipendenti. I membri sono nominati dal Governo regionale per quattro anni. La composizione concreta deve riflettere la diversità delle situazioni di vita, delle forme di disabilità e delle prospettive istituzionali.

Il Comitato consultivo tirolese sulla partecipazione è quindi un organo indipendente, chiamato ad affiancare il Comitato di monitoraggio e il Piano d'azione previsto dalla legge antidiscriminatoria tirolese. Esso dà il proprio contributo alla politica di partecipazione a livello regionale, ma non ha la stessa natura indipendente degli organismi di monitoraggio di cui all'art. 33, co. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. La sua funzione consiste principalmente nella consulenza strutturata e nello sviluppo strategico della politica regionale nel campo dell'inclusione.

4. La partecipazione della società civile all'attuazione dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in Austria

L'art. 33, comma 3, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità obbliga gli Stati parte a coinvolgere la società civile nel processo nazionale di attuazione e monitoraggio, in particolare le persone con disabilità e le organizzazioni che le rappresentano. Tale partecipazione deve essere ampia e realizzarsi a livello sia strutturale che sostanziale⁵⁰.

In Austria la partecipazione di tipo strutturale è realizzata principalmente attraverso la composizione dei comitati di monitoraggio e dei comitati consultivi. Ai sensi dell'art. 13g, comma 1, della legge federale sui disabili, quattro membri con diritto di voto sono persone con disabilità o loro organizzazioni. In aggiunta, l'art. 13j, comma 1, della legge federale sui disabili prevede che il Consiglio austriaco dei disabili abbia il diritto di proporre tali membri e che, nell'elaborazione delle relative proposte, debba consultare anche altre organizzazioni che operano nel settore della disabilità, in particolare le organizzazioni di auto-rappresentanza. In Tirolo, ai sensi dell'art. 16a della legge antidiscriminatoria tirolese, cinque membri debbono essere persone con disabilità.

Un altro elemento della partecipazione di tipo strutturale consiste nella circostanza che rappresentanti delle organizzazioni delle persone con disabilità facciano parte anche di altri organi, come il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità (art. 9 della legge federale austriaca sulle persone con disabilità) e il Comitato consultivo tirolese per la partecipazione (artt. 47 e 48 della legge tirolese sulla partecipazione).

⁵⁰ GANNER, VOITHOFER, op. cit., Rz 74 ss.

Inoltre, la società civile è coinvolta nel processo di monitoraggio grazie al fatto che il Comitato federale di monitoraggio ha previsto nel suo regolamento interno⁵¹ la possibilità di tenere riunioni pubbliche. Fino ad ora ciò è avvenuto a intervalli regolari⁵².

La società civile è poi coinvolta anche nei processi di riforma nazionali, ad esempio nell'elaborazione del Piano d'azione nazionale sulla disabilità. Il Ministero degli Affari Sociali, nell'elaborazione del Piano d'azione nazionale sulla disabilità II (2022-2030), ha “prestato costante attenzione alla partecipazione della società civile, in particolare al coinvolgimento dei rappresentanti delle persone con disabilità”⁵³.

Dall'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità i disabili e le loro organizzazioni sono sempre più coinvolti nei processi legislativi che li riguardano. Un esempio di ciò è rappresentato dalla riforma dell'amministrazione di sostegno. In conformità con le disposizioni degli artt. 4, comma 3 e 33, comma 3, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, tutti i gruppi sociali rilevanti, in particolare le persone con disabilità, sono stati coinvolti nel processo di riforma. Per un periodo di oltre due anni (da fine 2013 a giugno 2016) si sono tenuti regolarmente gruppi di lavoro di varie dimensioni e composizione, di norma con la partecipazione di auto-rappresentanti. Questo processo di riforma è stato accompagnato anche da un monitoraggio accademico, in considerazione del suo approccio partecipativo⁵⁴.

5. Considerazioni finali

L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità mira a dare efficace attuazione, a livello nazionale, alla Convenzione medesima attraverso la previsione di punti di contatto, meccanismi di coordinamento, organismi di monitoraggio indipendenti nonché il coinvolgimento partecipativo della società civile.

A livello centrale, con le modifiche alla legge federale sulla disabilità del 2017 e del 2024, a tutte e tre le componenti strutturali dell'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è stato dato un ancoraggio legislativo. Il Ministero federale degli Affari Sociali funge da punto di contatto e meccanismo di coordinamento; il Comitato consultivo federale per le persone con disabilità fornisce consulenza al Governo federale in modo partecipativo; il Comitato federale di monitoraggio indipendente

⁵¹ Bundes-Monitoringausschuss, *Geschäftsordnung des Monitoringausschusses*, https://www.monitoringausschuss.at/wp-content/uploads/2025/03/2024-04-17_Geschaeftsordnung-Monitoringausschuss.pdf (consultato il 15.06.2025).

⁵² <https://www.monitoringausschuss.at/sitzungen/> (consultato il 18 giugno 2025).

⁵³ Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGK), *Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030*, 2022, Rz. 2, www.sozialministerium.at/dam/jcr:97c546c6-166b-4990-9efb-79d3ed4f3797/2022-07-06%20NAP%20Behinderung%202022-2030.pdf (consultato il 17 giugno 2025).

⁵⁴ LAMPLMAYR, NACHTSCHATT, *Observing Legislative Processes: Implementation of the CRPD*, 2016, <http://www.uibk.ac.at/rtf/unbrk> (consultato il 18 giugno 2025).

è dotato di compiti chiari, composizione pluralistica e bilancio proprio. Questa struttura è ampiamente conforme ai requisiti dei Principi di Parigi e dà vita ad un sistema di implementazione adeguato a livello federale.

Sul piano regionale la situazione appare eterogenea: sebbene in tutti i *Länder* esistano meccanismi di monitoraggio previsti dalla legge, questi differiscono in parte per quanto riguarda la struttura giuridica, le risorse, il sistema di partecipazione e l'integrazione istituzionale. Il modello tirolese con Comitato di monitoraggio, Comitato consultivo di partecipazione e Piano d'azione è un esempio di struttura plurisoggettiva. Ne consegue che lo Stato federale può contare su un sistema multilivello coordinato che si fonda su diversi elementi: coordinamento orizzontale, standardizzazione verticale e garanzia di partecipazione.

In Austria, il coinvolgimento della società civile, ed in particolare dell'auto-rappresentanza organizzata, è strutturalmente integrato nella legislazione, nel monitoraggio e nei processi di riforma. Il suo ulteriore sviluppo necessita di una partecipazione garantita sotto i profili giuridico, istituzionale e finanziario, di un chiaro coordinamento tra il Governo federale e i *Länder*, nonché di un rafforzamento dell'indipendenza e di risorse sufficienti per tutti i soggetti coinvolti.

Nel complesso, il modello austriaco mostra il potenziale di un sistema di monitoraggio multilivello, ma anche le tensioni strutturali che sono ad esso intrinsecamente connesse. L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità rappresenta un quadro di riferimento vincolante e al contempo flessibile per una politica inclusiva in materia di diritti umani, la cui attuazione dipende, peraltro, da una *governance* coerente, dal rispetto dello Stato di diritto e dal controllo partecipativo.

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 HAPFACHER, *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 Abgeordnetenversammlung 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 Garanten 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 gestärkt. 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. 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 Consiglieria/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.

L'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità in Trentino: bilancio e prospettive

The implementation of the UN Convention on the rights of persons with disabilities in the Autonomous Province of Trento: assessment and future scenarios

Matteo Borzaga

Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Trento e Consigliere di Parità nel Lavoro presso il Consiglio della Provincia Autonoma di Trento

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'apparato normativo approntato dalla Provincia Autonoma di Trento per tutelare le persone con disabilità e i relativi ambiti di intervento. – 3. (Segue) L'assenza a livello locale di un organismo di monitoraggio della Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità. – 4. Il cantiere delle riforme attualmente in atto in Italia e in Trentino: un'occasione per ripensare anche l'assetto provinciale di tutela delle persone con disabilità? – 5. Qualche riflessione conclusiva: le recenti direttive dell'Unione Europea in tema di *equality bodies* e il possibile ruolo delle consigliere e dei consiglieri di parità nel contrastare le discriminazioni fondate sulla disabilità.

Sinossi: Il saggio ricostruisce la (complessa) disciplina vigente in Trentino con riguardo alla tutela delle persone con disabilità, concentrandosi in particolare sulle ragioni per le quali a livello provinciale non è stato istituito un organismo di monitoraggio della relativa Convenzione ONU del 2006 (come invece avvenuto in Tirolo e in Alto Adige/Südtirol, ovvero negli altri territori dell'Euregio). Dopo aver passato in rassegna la suddetta disciplina, l'A. si sofferma sul cantiere delle riforme attualmente in atto sui versanti nazionale, locale e per certi versi anche eurounitario, mettendo in luce come esso possa costituire l'occasione per ragionare

sull'opportunità di un cambio di rotta, ovvero della costituzione di un osservatorio provinciale sui diritti delle persone disabili sulla falsariga di quelli tirolese e altoatesino.

Abstract: The essay reconstructs the complex regulations in force in Trentino regarding the protection of persons with disabilities. It focuses particularly on the reasons why the province has not established a body to monitor the respective 2006 UN Convention (as has been done in Tyrol and South Tyrol, i.e. in the other territories of the Euregio). Having reviewed these regulations, the author turns to the reforms currently underway at the national, local and, in some respects, EU level, highlighting how this could be an opportunity to consider a change of course, namely the establishment of a provincial observatory on the rights of persons with disabilities along the lines of those in Tyrol and South Tyrol.

Parole chiave: Diritti delle persone disabili – Convenzione ONU 2006 – Attuazione – Organismi di monitoraggio – Riforme – Italia – Provincia Autonoma di Trento

Keywords: Rights of persons with disabilities – UN Convention 2006 – Implementation – Monitoring bodies – Reforms – Italy – Autonomous Province of Trento

1. Considerazioni introduttive

Nell'accingersi a trattare il tema dell'attuazione della Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità in Trentino¹ va necessariamente premesso che quest'ultimo è l'unico tra i tre territori dell'Euregio² a non aver istituito un organismo di monitoraggio relativo all'attuazione di siffatta Convenzione.

Una decisione, quest'ultima, che – come si è accennato nell'Introduzione del presente numero monografico di *Equal – Rivista di Diritto Antidiscriminatorio* – ha costituito in fin dei conti la ragion d'essere del convegno da cui il numero monografico stesso ha preso le mosse e sulla quale si avrà modo di tornare nel prosieguo.

Tutto ciò peraltro non toglie che la Provincia Autonoma di Trento (d'ora innanzi PAT) abbia, già da diversi decenni, sviluppato un apparato legislativo in materia di tutela delle persone con disabilità molto ampio e pervasivo, in linea con quanto previsto dallo Statuto di Autonomia e dalle relative norme di attuazione.

Nelle pagine che seguono si intende anzitutto descrivere brevemente tale apparato legislativo, focalizzando l'attenzione sui suoi principali contenuti e i relativi ambiti di intervento. Nel farlo, ci si renderà conto di come il quadro che se ne ricava sia decisamente complesso e frastagliato, sia di per sé (a causa della presenza di numerosi provvedimenti

¹ Stante la peculiarità dell'argomento trattato nel presente saggio si è ritenuto, quanto alle citazioni di dottrina, di limitarsi a quelle (perlopiù non giuslavoristiche) relative al cantiere delle riforme della disabilità attualmente in corso (omettendo invece quelle, peraltro assai numerose, concernenti il collocamento mirato delle persone disabili).

² Ci si riferisce, naturalmente, all'Euregio "Tirolo AltoAdige Trentino", costituita nel 2011 in forma di GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale) ai sensi del Regolamento CE n. 1082 del 2006. Maggiori informazioni su questa istituzione e sulle sue competenze sono disponibili al seguente link: <https://www.euoparegion.info/it/>.

non sempre ben collegati tra loro), sia per la necessità di coordinarlo con quanto stabilito a livello nazionale.

L'analisi svolta consentirà, in seconda battuta, di interrogarsi sui motivi che hanno indotto il Trentino (il solo dei tre territori dell'Euregio, lo si accennava) a non dotarsi di un organismo di monitoraggio della Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità.

In terzo e ultimo luogo ci si soffermerà sul cantiere legislativo attualmente in atto a livello nazionale con riguardo proprio ai diritti delle persone con disabilità e sulle ricadute che esso sta avendo sul versante provinciale. Negli ultimi anni, infatti, Parlamento e Governo sono intervenuti modificando in maniera radicale la normativa di riferimento, anche al fine di dare piena attuazione alla Convenzione ONU del 2006. Si è trattato di un vero e proprio mutamento di paradigma, che tra l'altro coinvolge pure il Trentino: quest'ultimo è stato infatti scelto, insieme ad altre Province, come luogo di sperimentazione delle riforme recentemente adottate, la cui applicazione verrà poi estesa a tutto il territorio nazionale a partire da inizio 2027. Una contingenza quest'ultima che, a giudizio di chi scrive, potrebbe favorire l'apertura di un dibattito anche sul tema dell'istituzione, in Trentino, di un organismo di monitoraggio della Convenzione ONU del 2006.

Per concludere si farà un breve riferimento a ciò che sta accadendo, in tema di tutela dei diritti delle persone con disabilità, a livello eurounitario. In proposito, a rilevare è soprattutto l'adozione, nella tarda primavera del 2024, di due direttive c.d. gemelle (in quanto pressoché identiche nei contenuti) sugli organismi di parità. Del resto, questi ultimi dovranno in futuro occuparsi non più soltanto delle discriminazioni fondate sul genere e sulla razza e l'origine etnica (come avvenuto finora), ma anche di tutti gli altri fattori di rischio attualmente contemplati dall'ordinamento giuridico, inclusa la disabilità. Ne consegue che, quando procederà alla trasposizione delle citate direttive, il legislatore italiano dovrà farsi carico di coordinarle con il quadro normativo vigente, che è stato recentemente oggetto di riforme radicali e che potrebbe, per le ragioni che si metteranno in luce, presentare problemi di compatibilità con i contenuti delle direttive medesime.

2. L'apparato legislativo approntato dalla Provincia Autonoma di Trento per tutelare le persone con disabilità e i relativi ambiti di intervento

L'apparato legislativo approntato dalla PAT per tutelare le persone con disabilità è, lo si accennava nelle Considerazioni introduttive, da un lato assai ampio e pervasivo e, dall'altro, frastagliato e complesso. Ne consegue che in questa sede tale apparato legislativo potrà essere descritto soltanto per sommi capi, al fine soprattutto di metterne in luce le peculiarità rispetto a quello statale (peculiarità dovute ovviamente alla particolare autonomia di cui la medesima PAT gode) ed anche di meglio comprendere come esso si dovrà evolvere rispetto alle radicali riforme recentemente adottate dal legislatore nazionale.

Prendendo quindi le mosse dallo Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (c.d. “Statuto di Autonomia”), ovvero dal DPR n. 670 del 1972, a venire in interesse sono, sostanzialmente, due diverse disposizioni, l’art. 8 e l’art. 9. La prima di esse attribuisce alle Province Autonome potestà legislativa primaria³ in una serie di materie, tra cui quelle dell’«assistenza e beneficenza pubblica» (co. 1, n. 25). L’art. 9, dal canto suo, include tra le materie nelle quali le medesime Province Autonome hanno competenza legislativa secondaria⁴ «igiene e sanità, ivi compresa l’assistenza sanitaria e ospedaliera».

Al fine di dare concretezza a tali previsioni statutarie sono state emanate due diverse norme di attuazione⁵, i DPR n. 469 e n. 474, entrambi del 1975. Secondo l’art. 4 del primo di tali DPR, dedicato per l’appunto ad assistenza e beneficenza, «le attribuzioni degli organi dello Stato relative alle pensioni ed agli assegni a carattere continuativo in favore dei ciechi civili, dei sordomuti e degli invalidi civili restano ferme fino a quando non sarà diversamente disposto con legge provinciale nel rispetto delle norme fondamentali concernenti il diritto alla prestazione ed i requisiti soggettivi degli assistibili». Legge provinciale che, come si vedrà tra breve, è stata in realtà licenziata soltanto più di vent’anni dopo (si tratta della l.p. n. 7 del 1998). In merito invece al DPR n. 474, che si occupa di igiene e sanità, è il caso di rammentare, anzitutto, l’art. 1, il quale stabilisce che le attribuzioni dello Stato nelle suddette materie (ivi compresa l’assistenza ospedaliera) esercitate centralmente o da organismi sovraprovinciali, nonché quelle già spettanti alla Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sono devolute alle due Province, nei limiti di quanto previsto dal DPR medesimo. La disposizione in esame precisa, inoltre, che ricadono nel campo di applicazione *ratione materiae* del decreto anche l’igiene e la medicina del lavoro, nonché la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Va poi richiamato l’art. 2 del DPR n. 474, secondo il quale è la Regione a disciplinare il modello di organizzazione delle istituzioni e degli enti sanitari, mentre alle due Province competono le potestà legislative e amministrative concernenti il loro funzionamento e la loro gestione. Il medesimo art. 2 del DPR n. 474 soggiunge, assai opportunamente, che nell’esercizio delle suddette

³ Di cui all’art. 4 del medesimo Statuto di Autonomia, ai sensi del quale tale potestà legislativa primaria si esplica nella possibilità di legiferare «in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Su tali aspetti cfr., da ultimo, CASONATO, HAPFACHER, ROSSI, TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024.

⁴ Intendendosi per tale quella di cui all’art. 5 dello Statuto di Autonomia, che aggiunge ai limiti sanciti dall’art. 4 quello ulteriore dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato». Sulle competenze legislative delle Province Autonome di Trento e Bolzano si v., da ultimo, COSULICH, HAPFACHER, *Le materie di competenza legislativa provinciale*, in CASONATO, HAPFACHER, ROSSI, TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 217 ss.

⁵ Le norme di attuazione dello Statuto di Autonomia sono previste dall’art. 107 dello Statuto medesimo e definiscono nel dettaglio le competenze legislative della Regione e delle Province autonome. Si tratta di decreti legislativi, adottati dal governo sentita una commissione paritetica di dodici membri (c.d. Commissione dei dodici). Cfr., in proposito, CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 1056 ss.

potestà Trentino e Alto Adige/ Südtirol debbono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria e ospedaliera non inferiori agli standard minimi di cui alla normativa nazionale ed eurounitaria.

Sulla base delle norme di attuazione che si sono appena riportate nei loro tratti essenziali il legislatore provinciale trentino ha emanato numerosi atti *lato sensu* normativi⁶, tra cui spiccano le l.p. n. 7 del 1998 e n. 19 del 2007 in materia di invalidità civile, la l.p. n. 8 del 2003 in tema di disabilità e la l.p. n. 15 del 2012 relativa alla non autosufficienza.

Come si vede, si tratta di un numero molto elevato di provvedimenti legislativi, tra l'altro di epoche diverse e in molti casi oramai risalenti, come dimostra anche l'utilizzo di termini oggi fortunatamente divenuti desueti⁷. Di qui, l'apparato senz'altro ampio e pervasivo, ma anche frastagliato e complesso, cui si faceva riferimento poco sopra e che dà luogo ad una serie di interventi che vanno nella maggior parte dei casi ad affiancarsi a quelli previsti a livello nazionale⁸.

Volendo a questo punto passare brevemente in rassegna tali provvedimenti legislativi, va rammentato, anzitutto, come la l.p. n. 7 del 1998 disciplini l'esercizio da parte della PAT delle attribuzioni di cui al DPR n. 464 del 1975 con riguardo ad invalidi civili, ciechi e sordomuti. Dopo aver definito gli aventi diritto⁹, enucleato le relative prestazioni di natura economica¹⁰, determinato i requisiti di accesso¹¹ e stabilito la misura delle prestazioni medesime¹², la l.p. n. 7 del 1998 regola una serie di aspetti amministrativi e procedurali¹³. Tra le disposizioni dedicate a tali aspetti, le più rilevanti sono senz'altro quelle di cui agli artt. da 15 a 21, che disciplinano gli organismi chiamati a valutare le diverse tipologie di istanze presentate (può trattarsi di organismi monocratici ovvero di vere e proprie commissioni, a seconda dei casi). Come si accennava poco sopra, alla l.p. n. 7 del 1998 si è affiancata, alcuni anni dopo, la l.p. n. 19 del 2007, contenente norme di semplificazione in materia di igiene, medicina del lavoro e sanità pubblica. Nell'ambito di questo provvedimento normativo è in particolare l'art. 6 ad occuparsi dell'accertamento degli stati di

⁶ Ovvero, fondamentalmente, leggi provinciali e deliberazioni attuative adottate dalla Giunta Provinciale.

⁷ Come si vedrà oltre, tale questione è stata recentemente affrontata, a livello nazionale, dal d. lgs. n. 62 del 2024 che, nell'ambito della riforma della disabilità, ha previsto un ammodernamento della relativa terminologia. Ammodernamento cui dovrà adeguarsi anche la PAT quando sarà terminata la fase di sperimentazione di cui pure si dirà, attraverso una revisione complessiva della legislazione provinciale di riferimento.

⁸ Determinando tuttavia, a volte, sovrapposizioni non sempre semplici da risolvere.

⁹ Art. 2, co. 1, lett. a), b), c) della l.p. n. 7 del 1998: invalidi civili, ciechi civili (totali e parziali), sordomuti.

¹⁰ Art. 3, co. 1 della l.p. n. 7 del 1998: si tratta di prestazioni che differiscono a seconda del tipo di invalidità che viene in interesse. Esse possono consistere, ad esempio, in pensioni, indennità di accompagnamento, assegni mensili, ecc.

¹¹ Artt. da 4 a 7 della l.p. n. 7 del 1998, che distingue tra requisiti di carattere generale, requisiti di natura sanitaria, requisiti di età e requisiti di natura economica.

¹² Art. 9 della l.p. n. 7 del 1998.

¹³ Il testo della l.p. n. 7 del 1998 è consultabile al seguente link: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=840>.

invalidità, stabilendo, proprio in una logica di semplificazione, che la Giunta Provinciale sia autorizzata a prevedere procedure più snelle con riguardo ai casi di maggiore gravità¹⁴. Dal canto suo, la l.p. n. 8 del 2003 riguarda come detto la disabilità, dando vita ad una disciplina decisamente di ampio respiro. In armonia con la normativa nazionale di riferimento (e cioè, soprattutto, con la l. n. 104 del 1992 e la l. n. 68 del 1999), infatti, essa si occupa di vari aspetti relativi alla condizione delle persone che ne sono affette. Ci si riferisce, più nello specifico, alla definizione delle procedure per l'accertamento della condizione di disabilità¹⁵, alla creazione a livello provinciale di uno "sportello disabilità"¹⁶, ad una serie di interventi concernenti l'abitare sociale delle persone con disabilità¹⁷, a misure volte ad agevolare l'ingresso di costoro nel mercato del lavoro¹⁸, nonché, infine, a previsioni concernenti la loro partecipazione ad attività culturali, sportive, ricreative e turistiche¹⁹. Venendo, da ultimo, alla l.p. n. 15 del 2012, dedicata alla tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie, va qui brevemente posto in luce come essa, dopo aver enucleato le proprie finalità, definito il concetto di persona non autosufficiente e chiarito quali siano i suoi diritti, regola l'accertamento della condizione di non autosufficienza²⁰ e si occupa, poi, degli interventi ad essa collegati. Da quest'ultimo punto di vista il provvedimento legislativo in esame si sofferma, in particolare, sui servizi sociosanitari da garantirsi alle persone non autosufficienti²¹, sull'assegno di cura, ovvero la principale provvidenza economica a loro destinata²², nonché sul supporto ai c.d. *caregiver*²³.

Prendendo le mosse da tale, complesso, apparato normativo, la PAT ha messo in campo (o comunque promosso) diversi interventi volti ad offrire alle persone con disabilità un ventaglio sempre più ampio di servizi, anche innovativi. Da alcuni anni a questa parte il coordinamento di tali servizi è stato assunto, all'interno dell'amministrazione provinciale,

¹⁴ È quanto stabilito, in particolare, dal co. 2 della suddetta disposizione: «2. La Giunta provinciale individua con apposita deliberazione le patologie cui è applicabile questo articolo e la documentazione sanitaria idonea a comprovare l'invalidità da richiedere agli interessati o all'autorità sanitaria competente. La Giunta provinciale è altresì autorizzata a individuare, per i medesimi casi, modalità più snelle e semplificate anche per il primo accertamento, mediante visita medica, degli stati di disabilità. La Giunta provinciale è autorizzata inoltre a definire modalità organizzative per unificare, ove possibile, le procedure di accertamento degli stati di invalidità civile, di cecità, di sordità, nonché di disabilità e di disabilità grave». Il testo della l.p. n. 19 del 2007 può essere consultato al seguente link: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=17092>.

¹⁵ Di cui in particolare all'art. 4 (e 4 bis per quanto attiene all'età evolutiva) di siffatto provvedimento normativo.

¹⁶ Disciplinato dall'art. 9 della l.p. n. 8 del 2003.

¹⁷ Di cui al Capo II bis del provvedimento in esame (art. 9 bis ss.).

¹⁸ Art. 15 ss. della l.p. n. 8 del 2003.

¹⁹ Art. 19 della l.p. in commento, il cui testo è disponibile al seguente link: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=10409>.

²⁰ Di cui al Capo II del suddetto provvedimento (art. 4 s.).

²¹ Disciplinati dall'art. 6 della l.p. n. 15 del 2012.

²² Si v. l'art. 10 della l.p. in esame.

²³ Di cui si occupano gli artt. 7 e 7 bis della l.p. n. 15 del 2012. Il testo di quest'ultima può essere consultato al seguente link: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=23627>.

da una specifica Unità di Missione Semplice (UMSE Disabilità e Integrazione Socio-Sanitaria), che ha avuto senz'altro il merito di accompagnare e in molti casi supportare il loro progressivo sviluppo²⁴.

Non è naturalmente possibile, in questa sede, prendere in esame nel dettaglio le diverse iniziative realizzate o in fase di realizzazione (vi sono infatti molti progetti in corso) e tuttavia si ritiene utile passarne in rassegna almeno alcune, al fine di far comprendere in quali ambiti si concentrino gli sforzi a livello locale.

Entrando nel merito, va anzitutto messo in luce come i servizi destinati alle persone con disabilità sul territorio provinciale possano suddividersi in tre diverse categorie: servizi socioassistenziali e sociosanitari, interventi economici e, infine, una serie di progetti in corso. Gli attori coinvolti nella loro attuazione sono numerosi: si tratta, come già si accennava poco sopra, dell'UMSE Disabilità e Integrazione Sanitaria, che a seconda dei casi assume ruoli diversi (programmazione e indirizzo, autorizzazione e accreditamento, monitoraggio e valutazione, ma anche, specie con riguardo ai progetti in corso, gestione diretta), dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari (APSS), delle c.d. Comunità di Valle²⁵, nonché degli enti del terzo settore.

Tra i servizi socioassistenziali e sociosanitari assumono particolare rilevanza, a giudizio di chi scrive, quelli relativi all'ambito residenziale, semiresidenziale e al c.d. abitare sociale. Rientrano tra i primi, in particolare, le comunità di accoglienza, che sono pensate per persone con disabilità tali da aver bisogno di un elevato e continuativo grado di assistenza. Quest'ultima è calibrata in base alle esigenze, che possono essere di mero sollievo per i *caregiver* coinvolti e dunque consistere in inserimenti di breve periodo, ovvero di vero e proprio accudimento a lungo termine nel caso in cui la situazione della persona con disabilità di cui si tratta non le consenta di vivere adeguatamente presso il proprio domicilio²⁶. Vi sono poi, sempre tra i servizi di ambito residenziale, le comunità integrate, con le quali si intende rispondere ai bisogni (ancora una volta di breve o di lungo periodo) di persone con disabilità in età avanzata o colpite da invecchiamento precoce o con altri tipi di problematiche che necessitano di un'assistenza specifica. Si tratta di uno strumento a ben vedere interessante, in grado di consentire la presa in carico di persone che non si trovano ancora in condizioni tali da richiedere l'ingresso in una residenza sanitaria assistenziale (RSA)²⁷. Vanno infine rammentati, in proposito, i centri residenziali per persone

²⁴ Costituita con deliberazione della Giunta Provinciale n. 493 del 26 marzo 2021, disponibile al seguente link: <https://delibere.provincia.tn.it>.

²⁵ Si tratta di enti territoriali intermedi tra comuni e PAT, istituiti con l.p. n. 6 del 2003 (art. 14 ss.). Il testo di tale provvedimento normativo è disponibile al seguente link: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=15067>.

²⁶ Le persone inserite stabilmente nelle comunità di accoglienza sono circa 200. A queste se ne aggiungono altre, in numero variabile e per periodi più brevi (anche per i soli fine settimana), essenzialmente al fine di dare sollievo ai *caregiver*.

²⁷ Attualmente vi sono, sul territorio provinciale, quattro esperienze di questo tipo.

con disabilità, che sono rivolti a coloro che ne soffrono sotto il profilo intellettuale e non possono essere assistiti a domicilio né inseriti in una delle strutture descritte poco sopra²⁸. Per quanto invece concerne i servizi di natura semiresidenziale a rilevare sono, soprattutto, i c.d. percorsi per l'inclusione, che hanno l'obiettivo di consentire alla persona con disabilità, grazie ad un approccio personalizzato, di raggiungere il maggior benessere possibile rimanendo nel proprio contesto di vita personale e familiare. I suddetti percorsi si caratterizzano per due tipologie di interventi, l'uno orientato al perseguimento di finalità educative, comunicative, di socializzazione e di inclusione, l'altro finalizzato all'acquisizione di abilità (soprattutto di tipo pratico-manuale e socio-relazionale)²⁹. Sempre in quest'ambito vengono in interesse anche gli interventi educativi domiciliari e di contesto, che mirano a dare risposte ai relativi bisogni della persona con disabilità nelle diverse fasi della vita, coinvolgendo altresì il suo nucleo familiare. Si tratta di interventi che possono integrarsi anche con altri servizi e svolgersi tanto presso il domicilio della persona disabile quanto presso centri creati allo scopo. Ci si riferisce in particolare ai centri residenziali per persone con disabilità (accoglienza unicamente in forma diurna) e ai centri socio-psico educativi a carattere riabilitativo. Anche in quest'ultimo caso la presa in carico – volta a mantenere, sviluppare o potenziare le competenze – avviene durante il giorno sulla base di una valutazione effettuata dall'APSS. In merito alla gestione di quest'ultima tipologia di centri svolge un ruolo assai significativo il terzo settore e, in particolare, l'Anffas³⁰.

Da ultimo, non può non rammentarsi il c.d. abitare sociale, ovvero quell'insieme di interventi volti a favorire il distacco della persona con disabilità dalla famiglia di origine e il suo inserimento in comunità abitative nelle quali possa esserne il più possibile promossa l'autonomia. Negli ultimi anni la Giunta Provinciale trentina ha molto investito su tali interventi, anche sotto il profilo finanziario³¹. All'abitare sociale sono in qualche modo collegati i progetti di vita indipendente, che la PAT ha recentemente realizzato sulla base delle relative linee guida ministeriali³².

Con riguardo poi agli interventi economici in favore delle persone con disabilità, va qui anzitutto rammentato come queste ultime, nel momento in cui vengono riconosciute come invalidi civili, ciechi o sordomuti, hanno diritto a prestazioni di natura assistenziale sotto forma di pensioni e indennità. Poiché di esse si occupano molte delle disposizioni di cui si è detto poco sopra si ritiene in questa sede di passarle in rassegna soltanto brevemente³³.

²⁸ In Trentino esistono tre centri residenziali per persone con disabilità di grandi dimensioni (che ospitano in totale oltre 150 persone), cui si aggiungono alcune realtà più piccole.

²⁹ Sono inseriti in tali percorsi (gestiti da enti del terzo settore in convenzione con le Comunità di Valle e diffusi capillarmente sul territorio) un migliaio di persone circa.

³⁰ Come noto, la più importante associazione italiana di famiglie e persone con disabilità intellettiva.

³¹ Per il triennio 2024-2026 sono stati stanziati, a questo fine, 600.000 euro.

³² Attraverso la deliberazione della Giunta Provinciale n. 1558 del 22 settembre 2017, disponibile al seguente link: <https://delibere.provincia.tn.it>.

³³ Cfr. in particolare quanto già detto in precedenza con riguardo alla l.p. n. 7 del 1998.

In generale, è il caso di mettere in luce come l'accesso a tali prestazioni possa avvenire unicamente nel momento in cui è stata effettuata la valutazione della patologia invalidante da parte di APSS e se sussistono i relativi requisiti socioeconomici. A titolo di esempio può citarsi la condizione degli invalidi civili, in relazione ai quali le pensioni sono soggette a limiti di reddito, mentre le indennità non lo sono³⁴.

Prima di concludere su questo tema vale la pena mettere in luce un ulteriore intervento economico che, pur non essendo specificatamente rivolto alle persone con disabilità, può in realtà seppure in via indiretta fungere da supporto nei loro confronti. Ci si riferisce al c.d. assegno unico provinciale (Aup), una prestazione di natura assistenziale a favore dei nuclei familiari residenti in Trentino finalizzata a far fronte a bisogni di carattere generale (qual è, tradizionalmente, il sostegno al reddito), ovvero di tipo particolare, come il supporto all'infanzia, alla natalità e, per l'appunto, alla disabilità³⁵. Si tratta di una misura che ha riunito diverse prestazioni preesistenti in una logica di semplificazione e di razionalizzazione e che si articola in una serie di quote (A, B e C). Se la quota A rappresenta un intervento economico di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito, la quota B3 è specificatamente dedicata a supportare le esigenze di vita dei componenti del nucleo familiare in condizioni di disabilità ed è dunque assai rilevante ai nostri fini. Naturalmente il riconoscimento dell'Aup dipende da una serie di requisiti, tra cui spiccano quelli relativi alla condizione reddituale della famiglia interessata³⁶.

In merito, infine, ai progetti in corso, va preliminarmente sottolineato come essi siano numerosi e variegati, il che dimostra una volta di più la costante attenzione tanto dell'amministrazione provinciale quanto del settore non profit nei confronti delle persone con disabilità e delle loro esigenze. Tra i suddetti progetti³⁷ spicca, a giudizio di chi scrive, quello relativo al "turismo accessibile", che ha l'obiettivo di rendere il territorio trentino adatto a tutte le persone interessate a frequentarlo, a prescindere dalle loro abilità fisiche o cognitive. Tale progetto, che è stato avviato grazie a fondi ministeriali ed è denominato "Trentino

³⁴ Per approfondimenti su tali questioni si v. le puntuali informazioni riportate al seguente link: <https://www.provincia.tn.it/Servizi/Concessione-di-providenze-economiche-a-invalidi-civili-ciechi-civili-e-sordi>.

³⁵ Introdotto dall'art. 28 della l.p. n. 20 del 2016. I dettagli della misura possono essere approfonditi al seguente link: <https://www.provincia.tn.it/Servizi/Domanda-per-la-concessione-dell-assegno-unico-provinciale>.

³⁶ Per quanto riguarda in particolare il riconoscimento della quota B3 i requisiti di accesso sono i seguenti: «a) nucleo familiare con un valore dell'indicatore della condizione economica familiare (ICEF) inferiore a 0,36; b) richiedente con una residenza anagrafica continuativa in provincia di Trento di almeno tre anni nel decennio antecedente alla data di presentazione della domanda e residente anagraficamente in provincia di Trento alla medesima data; c) gli invalidi componenti del nucleo familiare beneficiario devono essere titolari di almeno una delle prestazioni economiche previste dall'articolo 3, comma 1, della legge provinciale 15 giugno 1998, n. 7 (Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti) e non devono essere ricoverati presso strutture sanitarie o socio-sanitarie per un periodo continuativo pari o superiore a 30 giorni». Si v. <https://www.provincia.tn.it/Servizi/Domanda-per-la-concessione-dell-assegno-unico-provinciale>.

³⁷ Volendone citare alcuni altri può richiamarsi quello relativo all'accessibilità ai servizi pubblici per le persone sorde, ai sentieri Family, ai c.d. P.E.B.A. (Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche) e ai Musei accessibili.

per tutti”³⁸, si è in particolare concentrato su una serie di passaggi che possono essere sintetizzati come segue: l’aumento della consapevolezza sulla tematica dell’accessibilità da parte di tutti gli attori dell’offerta turistica trentina attraverso eventi di divulgazione e di formazione; la creazione di un sistema informativo che sia realmente accessibile, efficiente ed esaustivo (nonché costantemente aggiornato nel tempo) per gli ospiti; la realizzazione di infrastrutture che rendano le diverse località turistiche del Trentino idonee ad essere fruite da parte di tutti, creando così le condizioni per una vacanza realmente inclusiva; ed, infine, l’introduzione della certificazione “OPEN”, con l’obiettivo di creare una rete di strutture ricettive che, essendo in possesso della suddetta certificazione, garantiscono di essere idonee ad ospitare persone con disabilità, mettendole in condizione di vivere appieno la propria vacanza, anche in relazione alla fruizione dei luoghi circostanti. Il progetto è in fase avanzata di realizzazione, come dimostra in particolare il fatto che la PAT ha recentemente provveduto a depositare il marchio “OPEN” e a formare i valutatori che saranno chiamati a verificare i requisiti necessari ad ottenere la certificazione (che sarà rilasciata dall’Agenzia Provinciale per la Coesione Sociale, ente certificatore della PAT³⁹).

3. (Segue) L’assenza a livello locale di un organismo di monitoraggio della Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità

Come si è avuto modo di mettere in luce nel paragrafo precedente, la PAT ha realizzato, nel corso dei decenni, un sistema di tutele delle persone con disabilità senza dubbio molto articolato e progressivamente sempre più attento alle loro esigenze (mutevoli nel tempo). Lo dimostrano, in particolare, i numerosi progetti in corso volti a garantire esperienze di vita ove possibile autonome in un numero elevato di ambiti.

In questo contesto senza dubbio positivo (per quanto normativamente complesso) è intervenuta la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall’Assemblea Generale il 13 dicembre 2006 e ratificata dall’Italia con l. n. 18 del 2009.

Sebbene non sia questa la sede per entrare nel merito dei contenuti di tale Convenzione⁴⁰, va peraltro quanto meno sottolineato come essa sia volta a promuovere, proteggere e garantire il pieno ed eguale godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da

³⁸ Di cui alla deliberazione della Giunta Provinciale n. 575 dell’8 aprile 2022, disponibile al seguente link: <https://delibere.provincia.tn.it>.

³⁹ Istituita, originariamente, con la deliberazione della Giunta Provinciale n. 1485 del 7 luglio 2011 e successivamente oggetto di numerose modificazioni di natura organizzativa. Per maggiori informazioni in ordine a tale agenzia e alle sue competenze può consultarsi il seguente link: <https://www.provincia.tn.it/Amministrazione/Strutture-organizzative/Agenzia-per-la-coesione-sociale-ac>.

⁴⁰ Per approfondimenti in proposito si veda il saggio di MÜLLER in questo stesso numero della Rivista.

parte delle persone disabili, nel rispetto della loro dignità. Si tratta, in altri termini, di uno strumento normativo che per la prima volta ambisce a realizzare una tutela a tutto tondo di tali soggetti, come del resto si evince dal fatto che esso, dopo aver enunciato alcuni principi di portata generale, si occupa di tutte le situazioni che potenzialmente necessitano di una presa in carico⁴¹.

Per garantire l'effettività di tale tutela, la Convenzione ONU del 2006 stabilisce, in linea con quanto previsto da altri strumenti giuridici internazionali⁴², due sistemi di monitoraggio in ordine all'applicazione concreta dei diritti umani e delle libertà fondamentali che essa stessa prevede, l'uno a livello sovranazionale⁴³ e l'altro a livello interno.

Quest'ultimo, che è quello più rilevante ai fini del presente contributo, è disciplinato dall'art. 33, co. 2 e 3 della Convenzione, ai sensi del quale gli Stati parte istituiscono, al proprio interno, una struttura volta per l'appunto a monitorare l'attuazione della Convenzione medesima, nell'ambito della quale essi coinvolgono la società civile e in particolare le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative⁴⁴.

La disposizione in esame afferma, ulteriormente, che la costituzione del suddetto organismo di monitoraggio deve avvenire «conformemente ai (...) sistemi giuridici e amministrativi» di ciascun Paese membro che decide di ratificarla.

Alla luce di tale precisazione non può stupire, a giudizio di chi scrive, la decisione presa dall'Italia, che come noto è uno Stato unitario (o meglio regionale), di dare vita ad un'unica struttura, denominata "osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità" e incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Lo stabilisce l'art. 3 della l. n. 18 del 2009, che si occupa di definire talune caratteristiche generali di esso⁴⁵, rinviando per i dettagli ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM)⁴⁶.

⁴¹ Ci si riferisce, ad esempio, all'accessibilità, alla libertà di movimento e di cittadinanza, alla vita indipendente e all'inclusione nella società, alla mobilità personale, all'educazione, alla salute, al lavoro e all'occupazione, alla protezione sociale, ecc.

⁴² Quello di monitoraggio è un meccanismo tipico, anzitutto, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), fin da tempi molto risalenti (il relativo comitato è stato istituito nel 1926 ed ha iniziato ad operare nel 1927). Per qualche approfondimento in proposito si v. WISSKIRCHEN, *The Standard-setting and Monitoring Activity of the Ilo: Legal Questions and Practical Experience*, in *International Labour Review*, 2005, 253 ss.

⁴³ Disciplinato dall'art. 34 della Convenzione ONU del 2006.

⁴⁴ Cfr., in proposito, DE BECO, *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: National Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, Leiden, 2013.

⁴⁵ Soffermandosi, in particolare, sulle attribuzioni di esso (co. 5): «5. L'Osservatorio ha i seguenti compiti: a) promuovere l'attuazione della Convenzione di cui all'articolo 1 ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate di cui all'articolo 35 della stessa Convenzione, in raccordo con il Comitato interministeriale dei diritti umani; b) predisporre un programma di azione triennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale; c) promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità, anche con riferimento alle diverse situazioni territoriali; d) predisporre la relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità, di cui all'art. 41, comma 8, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, come modificato dal comma 8 del presente articolo; e) promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire ad individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione dei diritti delle persone con disabilità».

⁴⁶ Si tratta del Decreto 6 luglio 2010, n. 167, disponibile al seguente link: <https://www.osservatoriodisabilita.gov.it/media/1372/2-decreto-inter-6-luglio-2010-n-167.pdf>.

Altrettanto comprensibile è la scelta fatta dall'Austria, che invece è uno Stato federale, di istituire diverse strutture di monitoraggio: una a livello centrale (*Bund*) e le altre in ciascuno dei *Länder* di cui si compone il Paese⁴⁷.

Tra questi *Länder* compare naturalmente anche il Tirolo, i cui indirizzi normativi e amministrativi sono spesso presi a modello dall'Alto Adige/Südtirol, per le note ragioni politico-culturali che hanno sempre determinato e determinano ancor oggi una notevole vicinanza tra i due territori.

Di qui, probabilmente, la decisione della Provincia Autonoma di Bolzano di dotarsi di un organismo di monitoraggio della Convenzione ONU del 2006 per molti versi ispirato a quello tirolese, al fine di poter meglio esercitare le competenze attribuitele, in materia, dallo Statuto di Autonomia⁴⁸. Quella sudtirolese rappresenta peraltro un'esperienza non del tutto isolata, atteso che strutture simili sono state create pure da alcune altre Regioni⁴⁹. Evidentemente, per quanto lo Stato italiano abbia ritenuto di dare seguito all'art. 33 della Convenzione attraverso l'istituzione di un osservatorio nazionale, si sono comunque considerate tali esperienze territoriali compatibili con lo schema attuativo adottato ai sensi della l. n. 18 del 2009⁵⁰.

A quanto consta, invece, in Trentino non si è mai discusso a livello politico in ordine all'opportunità di allinearsi, sul tema, ad Alto Adige/Südtirol e Tirolo. Una circostanza a ben vedere piuttosto strana, specie se si considera l'attenzione dell'attuale come della precedente maggioranza in Consiglio provinciale per la condizione delle persone disabili. Ciò non toglie, peraltro, che anche prima del convegno da cui scaturiscono i saggi contenuti nel presente numero monografico di *Equal – Rivista di Diritto Antidiscriminatorio*, alcune realtà associazionistiche del territorio avessero manifestato interesse per questa esperienza: ci si riferisce, in particolare, al gruppo di autorappresentanti di Anffas denominato "Io cittadino", che già da molti anni partecipa alla riunione pubblica annuale dell'osservatorio sudtirolese⁵¹ (su invito di quest'ultimo) e si è anche incontrato con l'ufficio del Consigliere di Parità della PAT per confrontarsi con quest'ultimo in merito alle ragioni della mancata istituzione, in Trentino, di una struttura di monitoraggio della Convenzione ONU del 2006⁵².

⁴⁷ V. in proposito, il saggio di PIXNER in questo stesso numero della Rivista.

⁴⁸ Cfr., in proposito, il saggio di HAPFACHER in questo stesso numero della Rivista.

⁴⁹ Gli esempi, a questo proposito, sono molteplici. Alcune Regioni, come Umbria, Abruzzo e Basilicata, hanno proceduto con specifiche leggi regionali, altre, come la Campania, con deliberazioni della Giunta Regionale.

⁵⁰ Diversamente, le normative regionali che hanno dato vita a tali osservatori sarebbero state oggetto di impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale da parte del Governo.

⁵¹ Cfr. ancora una volta il saggio di HAPFACHER in questo stesso numero della Rivista.

⁵² La ragione per la quale il gruppo di autorappresentanti "Io cittadino" di Anffas ha ritenuto di volersi confrontare, in proposito, con l'ufficio del Consigliere di Parità è dovuta al fatto che negli altri territori dell'Euregio gli osservatori sui diritti delle persone con disabilità sono presieduti proprio da questi organismi istituzionali di garanzia (le Consigliere di Parità del Tirolo e dell'Alto Adige/Südtirol, rispettivamente Isolde Kafka e Brigitte Hofer).

È evidente che, quanto meno se si ragiona in termini “euroregionali”, il Trentino rappresenta sotto quest’ultimo profilo una vera e propria anomalia in merito alla quale andrebbe avviata, a giudizio di chi scrive, una discussione approfondita, volta in particolare a verificare se ci siano le condizioni per invertire la rotta. Del resto, il momento pare particolarmente propizio, atteso che a livello nazionale la disciplina relativa alla tutela delle persone con disabilità è attualmente oggetto di riforme molto profonde e che, come si accennava, tali riforme coinvolgono anche il Trentino, già dalla fase di sperimentazione. Nel momento in cui tutta la materia viene rimessa in discussione, infatti, si potrebbe ragionare anche sull’opportunità di istituire una struttura provinciale volta a monitorare l’attuazione della più volte richiamata Convenzione ONU. Su tali questioni si tonerà, dettagliatamente, nel prossimo paragrafo.

4. Il cantiere delle riforme attualmente in atto in Italia e in Trentino: un’occasione per ripensare anche l’assetto provinciale di tutela delle persone con disabilità?

Entrando dunque nel merito delle riforme in fase di realizzazione, va rammentato, anzitutto, come esse abbiano portata essenzialmente nazionale: poiché tuttavia sul tema della tutela delle persone con disabilità vi è un intreccio di competenze legislative statali e regionali/provinciali, tali riforme avranno un impatto significativo anche a livello territoriale⁵³. Il percorso intrapreso dal legislatore prende le mosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵⁴, e più in particolare dalla sua Missione 5, “Inclusione e Coesione”⁵⁵, nell’ambito della quale erano state previste, tra l’altro, l’adozione di una legge quadro sulla disabilità da un lato e di un sistema organico e coerente di interventi a favore degli anziani non autosufficienti dall’altro. Per quanto riguarda in particolare la prima, l’idea di fondo cui essa si ispirava era quella di mettere al centro la persona disabile e le sue esigenze, attuando in tal modo pienamente i principi contenuti nella Convenzione ONU del 2006. Allo stato attuale, i provvedimenti normativi adottati per dare seguito a tale percorso riformatore consistono nella legge delega n. 227 del 2021⁵⁶, che ha poi trovato attuazione attraverso il d. lgs. n. 222 del 2023, dedicato alla riqualificazione dei servizi pubblici per la disabilità e l’inclusione, il d. lgs. n. 20 del 2024, con il quale è stata istituita l’autorità

⁵³ Come si avrà modo di dire anche nel paragrafo conclusivo del presente contributo.

⁵⁴ Cfr., in proposito, TARANTINO, MARCHISIO, *Gli spiriti della legge. Sulle tensioni istituenti del decreto legislativo 62/2024 in tema di progetto personalizzato per le persone con disabilità. Uno studio di animismo giuridico*, in *Sociologia del Diritto*, 2025, 359 s.

⁵⁵ Si v., per i dettagli, CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Bruxelles, 2021, consultabile al link <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, 213 ss.

⁵⁶ Non cioè, come si era originariamente previsto, una legge quadro: cfr. CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *op. cit.*, 215.

garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità e, soprattutto, il d. lgs. n. 62 del 2024, relativo alla definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per la valorizzazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato⁵⁷.

È, del resto, proprio quest'ultimo provvedimento a rappresentare il più rilevante tassello del sistema riformato: un tassello a tal punto complesso da richiedere, come già si accennava in precedenza, una sperimentazione prima dell'entrata in vigore definitiva (sperimentazione nella quale sarà coinvolto anche il Trentino).

Sebbene non sia possibile procedere, in questa sede, ad un'analisi dettagliata dei contenuti del d. lgs. n. 62 del 2024, vale quanto meno la pena passarne in rassegna i principali elementi di novità, premettendo che esso si caratterizza senz'altro per la circostanza di essere assai innovativo, ma al tempo stesso presenta criticità di non poco conto⁵⁸.

In generale, il suddetto decreto legislativo interviene su due grandi questioni.

L'una concerne la terminologia utilizzata dal legislatore in atti normativi precedenti sul tema, oramai per molti versi anacronistica e inadeguata, che viene quindi complessivamente rivista. In particolare, la parola "handicap" è sostituita dalla parola "disabilità"⁵⁹, mentre laddove si fa riferimento ad una condizione di "disabilità grave" l'elemento della gravità viene reso in modo assai diverso, richiamandosi cioè la necessità di un sostegno, elevato, molto elevato, ovvero ancora intensivo a seconda dei casi⁶⁰.

L'altra questione su cui il d. lgs. n. 62 del 2024 modifica significativamente il quadro vigente riguarda la semplificazione della procedura di accertamento della condizione di disabilità (c.d. valutazione di base) e l'introduzione della valutazione multidimensionale e del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

Se la prima questione, pur essendo a giudizio di chi scrive di grande importanza, ha un valore più che altro simbolico, è la seconda ad essere dotata, potenzialmente, di un elevato tasso di innovatività, per svariate ragioni che si tenterà ora di prendere pur brevemente in esame.

Anzitutto, assai rilevante è stata la decisione del legislatore nazionale di intervenire sul tema dell'accertamento della condizione di disabilità, unificando (e quindi semplificando) le relative procedure (Capo II del d. lgs. n. 62 del 2024). Viene così superata la notevole

⁵⁷ Su tale percorso riformatore si v., in generale, ARCONZO, *L'incerto avvio delle riforme in tema di disabilità previste dalla legge n. 227 del 2021*, in www.federalismi.it, 2025, 16, 15 ss.; DI MAURO, *Il progetto di vita confluisce nella "legge" a tutela delle persone disabili. Prime riflessioni sulle criticità e potenzialità dell'istituto*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2025, 207 ss.; VERGA, *Le parole della disabilità e la "valutazione di base". Luci ed ombre delle novità introdotte dal decreto 62/2024*, in *Sociologia del Diritto*, 2025, 335 ss.; D. GAROFALO, *La nuova nozione di disabilità del D.lgs. n. 62/2024 e prime valutazioni di compatibilità con la L. n. 106/2025 sui malati oncologici e cronici*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2025, 766 ss.; nonché, infine, SITZIA, CAPONETTI (a cura di), *Disabilità e lavoro. La transizione dal modello medico-previdenziale a quello bio-psico-sociale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 2 ss.

⁵⁸ Che verranno messe debitamente in luce nel prosieguo.

⁵⁹ È quanto stabilito dall'art. 4, co. 1, lett. a) e b) del d. lgs. n. 62 del 2024.

⁶⁰ Ai sensi dell'art. 4, co. 1, lett. c) e d) del d. lgs. n. 62 del 2024. Cfr., in proposito, VERGA, *op. cit.*, 339 ss.

complicatezza che ha caratterizzato fino ad oggi questa fase, dovuta, in sostanza, ai diversi *status* previsti a livello normativo e dunque in astratto accertabili, ciascuno secondo le proprie modalità (invalidità civile, cecità civile, sordità civile, disabilità, ecc.). La valutazione di base, questa la denominazione della rinnovata procedura di accertamento, rappresenta dunque, ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 62 del 2024, un fenomeno unitario, incentrato sulla persona e ispirato ad una serie di criteri stabiliti dalla medesima disposizione⁶¹. Coerentemente con tale impostazione semplificatrice, il successivo art. 9 del provvedimento legislativo in esame affida esclusivamente all'INPS la gestione dell'intera procedura. L'obiettivo di quest'ultima è quello (art. 5, co. 4 del d. lgs. n. 62 del 2024) di garantire una tutela proporzionata al grado di disabilità accertato, dando priorità alle persone disabili che abbiano bisogno di un sostegno intensivo. Al relativo accertamento è altresì connessa, eventualmente, la tutela del c.d. accomodamento ragionevole, ovvero delle misure e degli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, seppur non eccessivamente onerosi per il soggetto obbligato, da adottarsi in una logica residuale, ovvero quando il diritto umano o la libertà fondamentale di cui si tratta non sia pienamente esercitabile in concreto dalla persona disabile interessata⁶². Infine, al riconoscimento della condizione di disabilità consegue la possibilità di richiedere l'avvio del procedimento di valutazione multidimensionale per il progetto di vita individuale.

Venendo allora all'analisi di tale, innovativo, procedimento, è il caso di premettere come esso sia regolamentato dal Capo III del d. lgs. n. 62 del 2024, che gli dedica una quindicina di disposizioni circa.

L'istanza relativa alla predisposizione del progetto di vita (rispetto al quale la valutazione multidimensionale risulta essere prodromica) viene avanzata dalla persona interessata o da chi la rappresenta (art. 23 del d. lgs. n. 62 del 2024). A tale istanza consegue l'avvio del procedimento e, quindi, della già citata valutazione multidimensionale, che viene condotta da un gruppo di persone specificatamente individuato dalla legge (c.d. unità di valutazio-

⁶¹ E, in particolare, dal suo co. 3: «3. Il procedimento di valutazione di base è informato ai seguenti criteri: a) orientamento dell'intero processo valutativo medico-legale sulla base dell'ICD e degli strumenti descrittivi ICF, con particolare riferimento all'attività e alla partecipazione della persona, in termini di capacità dell'ICF; b) utilizzo, quale strumento integrativo e di partecipazione della persona, ad eccezione dei minori di età, del WHODAS e dei suoi successivi aggiornamenti, nonché di ulteriori strumenti di valutazione scientificamente validati ed individuati dall'Organizzazione mondiale della sanità ai fini della descrizione e dell'analisi del funzionamento, della disabilità e della salute; c) considerazione dell'attività della persona, al fine di accertare le necessità di sostegno o di sostegno intensivo; d) per i soli effetti della valutazione dell'invalidità civile di cui al comma 1, lettera a), impiego di tabelle medico-legali relative alla condizione conseguente alla compromissione duratura, elaborate sulla base delle più aggiornate conoscenze e acquisizioni scientifiche; e) tempestività, prossimità, efficienza e trasparenza».

⁶² Sul tema degli accomodamenti ragionevoli a seguito della riforma si v., tra i pochi contributi pubblicati, SBERNA, *L'adozione degli accomodamenti ragionevoli nell'ordinamento comunitario e in quello nazionale: verso una piena inclusione lavorativa dei disabili*, in *Il Diritto del Mercato del Lavoro*, 2025, 171 ss. e LIMENA, *La forza espansiva della nozione di accomodamenti ragionevoli: una strada sempre meno in salita*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 3, 2 ss.

ne multidimensionale)⁶³ alla stregua di un metodo multidisciplinare fondato sull'approccio bio-psico-sociale, tenendo conto delle indicazioni dell'ICF⁶⁴ e dell'ICD⁶⁵.

La procedura si articola in quattro diverse fasi (art. 25, co. 2 del d. lgs. n. 62 del 2024): essa rileva anzitutto gli obiettivi della persona con disabilità secondo i suoi desideri e le sue aspettative e definisce il profilo di funzionamento nei differenti ambiti di vita liberamente scelti (prima fase); individua eventuali barriere negli appena richiamanti ambiti e le relative competenze adattive (seconda fase); formula le valutazioni concernenti il profilo di salute fisica, mentale, intellettuale e sensoriale e i bisogni (anche in termini di qualità della vita) della persona con disabilità di cui si tratta, alla luce delle priorità di quest'ultima (terza fase); definisce gli obiettivi da realizzare nel progetto di vita, prendendo le mosse da eventuali piani specifici di sostegno già messi in campo in precedenza (quarta fase).

Entrando dunque, a questo punto, nel merito della disciplina del progetto di vita, di cui agli artt. 18 ss. del d. lgs. n. 62 del 2024, va evidenziato, in prima battuta, come esso sia diretto a realizzare gli obiettivi dell'individuo con disabilità per migliorarne le condizioni personali e di salute nei diversi ambiti di vita, facilitandone inclusione sociale e partecipazione in termini di eguaglianza con la generalità della popolazione⁶⁶.

Quanto invece ai suoi contenuti, il progetto di vita deve contemplare «gli strumenti, le risorse, gli interventi, i benefici, le prestazioni, i servizi e gli accomodamenti ragionevoli, volti anche ad eliminare e a prevenire le barriere e ad attivare i supporti necessari per l'inclusione e la partecipazione della persona stessa nei diversi ambiti di vita, compresi quelli scolastici, della formazione superiore, abitativi, lavorativi e sociali. Nel progetto di vita sono, altresì, comprese le misure previste a legislazione vigente per il superamento di

⁶³ Fanno parte di tale unità di valutazione multidimensionale i soggetti indicati dall'art. 24, co. 2, del d. lgs. n. 62 del 2024, ovvero: «(...) a) la persona con disabilità; b) l'esercente la responsabilità genitoriale in caso di minore, il tutore o l'amministratore di sostegno, se dotato di poteri; c) la persona di cui all'articolo 22, se nominato dall'interessato; d) un assistente sociale, un educatore o un altro operatore dei servizi sociali territoriali; e) uno o più professionisti sanitari designati dalla azienda sanitaria o dal distretto sanitario col compito di garantire l'integrazione sociosanitaria; f) un rappresentante dell'istituzione scolastica nei casi di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66; g) ove necessario, un rappresentante dei servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità di cui all'articolo 6 della legge 12 marzo 1999, n. 68, nei casi di cui all'articolo 1, comma 1, della medesima legge; h) il medico di medicina generale o il pediatra di libera scelta della persona con disabilità, senza oneri a carico della finanza pubblica». A tali soggetti possono aggiungersi quelli di cui al successivo co. 3 del medesimo art. 24 del d. lgs. n. 62 del 2024.

⁶⁴ Si tratta della «Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute - International Classification of Functioning Disability and Health (ICF), adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità conformemente agli articoli 21, lettera b), e 22 del Protocollo concernente la costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità, stipulato a New York il 22 luglio 1946, reso esecutivo con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 marzo 1947, n. 1068» (art. 2, co. 1, lett. c) del d. lgs. n. 62 del 2024).

⁶⁵ Ovvero la «Classificazione internazionale delle malattie - International Classification of Diseases (ICD), adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità conformemente agli articoli 21, lettera b), e 22 del Protocollo concernente la costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità, stipulato a New York il 22 luglio 1946, reso esecutivo con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 marzo 1947, n. 1068» (art. 2, co. 1, lett. d) del d. lgs. n. 62 del 2024).

⁶⁶ È quanto emerge dall'art. 18, co. 1 del d. lgs. n. 62 del 2024.

condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale, nonché gli eventuali sostegni erogabili in favore del nucleo familiare e di chi presta cura ed assistenza (...)»⁶⁷.

Uno degli aspetti senza dubbio più significativi del nuovo sistema è rappresentato dal fatto che la persona con disabilità, titolare del progetto di vita, concorre a determinare i contenuti di quest'ultimo e può promuoverne modifiche e integrazioni, secondo i propri desideri, le proprie aspettative e le proprie scelte, in una logica cioè decisamente partecipativa, che la mette al centro del sistema stesso⁶⁸.

In questo quadro, particolare rilevanza viene attribuita dalla legge alla libertà di scelta della persona disabile in ordine al “dove vivere” e al “con chi vivere”. Il progetto di vita, infatti, deve garantire appropriate soluzioni abitative, incluso il diritto alla domiciliarità delle cure e dei sostegni socioassistenziali⁶⁹.

Da ultimo, il d. lgs. n. 62 del 2024 disciplina il c.d. budget di progetto, inteso quale insieme di risorse (umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private), tra di loro integrate e attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali⁷⁰.

La pur breve descrizione dei contenuti della riforma cui si è appena proceduto dimostra chiaramente quanto “rivoluzionarie” siano le nuove norme in materia di disabilità, soprattutto per il fatto che, in ossequio alla Convenzione ONU del 2006, esse valorizzano, nella presa in carico, la persona, i suoi desideri e le sue aspettative.

Il modello cui tali norme danno vita non era, peraltro, del tutto sconosciuto al legislatore italiano, atteso che esso ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento giuridico già nel corso degli anni Novanta del secolo scorso. Tuttavia, a mutare radicalmente è, ora, la pervasività della nuova impostazione, che in passato aveva riguardato soltanto taluni aspetti della disciplina⁷¹. Nel determinare questo mutamento di prospettiva ha senza dubbio avuto un ruolo fondamentale la Convenzione ONU 2006, che accoglie e promuove pienamente un modello di progettazione partecipata e condivisa.

Un modello che peraltro, come si accennava, presenta pure una serie di criticità, puntualmente evidenziate dalla (poca) dottrina fino ad ora occupatasi della riforma. In proposito, due sono gli aspetti rilevanti, l'uno legato (come spesso avviene) a questioni di matrice economica e l'altro concernente invece il tema della “deistituzionalizzazione”, che assume – o dovrebbe assumere – un ruolo fondamentale nell'ambito di una riforma che vuole mettere al centro la persona disabile e le sue esigenze.

⁶⁷ Ai sensi dell'art. 18, co. 2 del d. lgs. n. 62 del 2024.

⁶⁸ Art. 18, co. 3 del d. lgs. n. 62 del 2024.

⁶⁹ Data la sua rilevanza, a tale aspetto viene dedicata una disposizione a parte, l'art. 20 del d. lgs. n. 62 del 2024.

⁷⁰ Ai sensi dell'art. 28 del d. lgs. n. 62 del 2024.

⁷¹ Ci si riferisce, ad esempio, a quanto stabilito dall'art. 14 della l. n. 328 del 2000, il quale già prevedeva la possibilità di dare vita, su richiesta dell'interessato, a «progetti individuali per le persone disabili».

In merito al primo aspetto, si è in particolare sottolineato come il legislatore, nell'edificare il nuovo sistema, abbia stanziato risorse aggiuntive per finanziare la valutazione di base, ma non quella multidimensionale e il progetto di vita.⁷² Se infatti, ai sensi dell'art. 9, co. 6 e 7 del d. lgs. n. 62 del 2024, l'INPS viene autorizzato a rafforzare il proprio organico proprio al fine di poter gestire al meglio la procedura di valutazione di base (di cui, vale la pena rammentarlo, è ora l'unico soggetto responsabile), l'art. 34, co. 2 del medesimo provvedimento afferma che, quanto al resto, dall'attuazione di detto decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Tale criticità non è certo di poco conto, atteso che valutazione multidimensionale e progetto di vita rappresentano forse la parte più innovativa del nuovo sistema e che, senza uno stanziamento adeguato, rischiano di conoscere un'implementazione lenta, farraginosa e dunque, in fin dei conti, non particolarmente efficace.

Per quanto riguarda invece il tema della “deistituzionalizzazione” può dirsi, in generale, che esso si presenta in termini assai più sottili. Sebbene cioè possano avanzarsi preoccupazioni in proposito, al momento non è dato prevedere come esso impatterà sul destino della riforma. Certo, è del tutto evidente che, per garantire l'aderenza di quest'ultima alla Convenzione ONU del 2006 e quindi il suo successo, è necessario che i processi di presa in carico della persona con disabilità che si sono descritti in precedenza siano il più possibile “deistituzionalizzati”. Stando così le cose, fa particolarmente effetto la circostanza che mentre la legge delega n. 227 del 2021 (all'art. 2, co. 2, lett. c), n. 12) si esprime a favore della “deistituzionalizzazione”⁷³, ritenendola evidentemente un tassello importante del nuovo sistema, il d. lgs. n. 62 del 2024 non la richiama invece in alcun modo⁷⁴. Si tratta, a ben vedere, di un aspetto più sostanziale che formale, atteso che dal testo normativo di siffatto decreto emergono tutta una serie di elementi che fanno pensare a “rigurgiti” istituzionalisti ben lontani dallo spirito che lo doveva caratterizzare. Il più significativo di tali elementi è senz'altro rappresentato dalla già citata previsione di cui all'art. 20 del d. lgs. n. 62 del 2024, che concerne la libertà di scelta della persona disabile in ordine al “dove vivere” e al “con chi vivere”. Ebbene, dall'esame dell'appena richiamata disposizione si evince che, in realtà, il progetto di vita tende a favorire tale libertà di scelta, dà cioè luogo ad un diritto potenziale (o tendenziale) e non necessariamente effettivo⁷⁵, riportando a gal-

⁷² Cfr. TARANTINO, MARCHISIO, *op. cit.*, 363.

⁷³ Secondo tale principio, infatti, si sarebbe dovuto «12) prevedere che, nell'ambito del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato diretto ad assicurare l'inclusione e la partecipazione sociale, compreso l'esercizio dei diritti all'affettività e alla socialità, possano essere individuati sostegni e servizi per l'abitare in autonomia e modelli di assistenza personale autogestita che supportino la vita indipendente delle persone con disabilità in età adulta, favorendone la deistituzionalizzazione e prevenendone l'istituzionalizzazione, come previsto dall'articolo 8 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 e dall'articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche mediante l'attuazione coordinata dei progetti delle missioni 5 e 6 del PNRR e attraverso le misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n. 112».

⁷⁴ V. TARANTINO, MARCHISIO, *op. ult. cit.*, 365.

⁷⁵ Il co. 1 dell'art. 20 del d. lgs. n. 62 del 2024 utilizza proprio il verbo “tendere”: «1. Il progetto di vita tende a favorire la libertà della persona con disabilità di scegliere dove vivere e con chi vivere, individuando appropriate soluzioni abitative e,

la importanti frammenti di istituzionalizzazione e, soprattutto, distaccandosi dallo spirito della legge delega e, ancor più, della Convenzione ONU del 2006⁷⁶.

Poiché, al momento, il percorso riformatore che si è sin qui tratteggiato è in fase di sperimentazione, ovvero ad uno stadio assolutamente iniziale, solo la sua futura, concreta attuazione potrà far luce sulla reale natura dei diritti riconosciuti alle persone con disabilità. Venendo allora, da ultimo, proprio a siffatta fase di sperimentazione, va rammentato come il Trentino sia stato inserito tra le Province nelle quali essa sarà condotta nel corso del 2026⁷⁷. Poiché, come si è detto in precedenza, la PAT ha esercitato, nel corso degli anni, le competenze attribuitele dallo Statuto di Autonomia in materia di disabilità e tuttavia la sperimentazione deve avvenire secondo i dettami del d. lgs. n. 62 del 2024, il legislatore provinciale è intervenuto con l'art. 20 della l. p. n. 5 del 2025, di fatto sospendendo la normativa provinciale a favore di quella nazionale⁷⁸. L'unica peculiarità territoriale rimasta al momento in vigore consiste, ai sensi del medesimo art. 20 della l. p. n. 5 del 2025, nell'affidamento della gestione della procedura relativa alla valutazione di base all'APSS anziché all'INPS⁷⁹.

Proprio per disciplinare la più volte citata sperimentazione la Giunta Provinciale trentina ha emanato, il 31 ottobre 2025, delle specifiche linee di indirizzo alle Comunità di Valle e all'APSS relative alla valutazione multidimensionale e all'elaborazione del progetto di vita della persona con disabilità⁸⁰. Si tratta di un documento frutto di lunga riflessione e assai dettagliato, nell'ambito del quale vengono disciplinati il modello di governance del sistema, il procedimento per l'elaborazione del progetto di vita, le unità di valutazione multidimensionale e la valutazione multidimensionale stessa, i contenuti del progetto di vita, il piano formativo e, da ultimo, il monitoraggio della sperimentazione.

ove richiesto, garantendo il diritto alla domiciliarità delle cure e dei sostegni socioassistenziali, salvo il caso dell'impossibilità di assicurare l'intensità, in termini di appropriatezza, degli interventi o la qualità specialistica necessaria».

⁷⁶ In effetti, l'art. 19 della Convenzione ONU del 2006 è invece caratterizzato da grande assertività: «Gli Stati Parti alla presente Convenzione riconoscono il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, e adottano misure efficaci ed adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società, anche assicurando che: (a) le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione; (...)».

⁷⁷ Anche se, ai sensi dell'art. 33 del d. lgs. n. 62 del 2024, la sperimentazione (della durata di 24 mesi) sarebbe dovuta in realtà partire già all'inizio del 2025.

⁷⁸ Tale disposizione stabilisce, al co. 1, che «1. Per consentire lo svolgimento nel territorio della provincia della sperimentazione prevista dall'articolo 33, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 (Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato), a decorrere dal 30 settembre 2025 la valutazione di base per le patologie oggetto di sperimentazione, nonché la valutazione multidimensionale e la redazione del progetto di vita, sono svolte secondo le modalità previste dal decreto legislativo n. 62 del 2024 e dalla relativa disciplina attuativa, anche in deroga alla normativa provinciale vigente».

⁷⁹ Come ribadito dal co. 2 di siffatta disposizione.

⁸⁰ Si tratta della deliberazione della giunta Provinciale n. 1687, il cui testo è disponibile al seguente link: <https://delibere.provincia.tn.it>.

Se dunque per quanto riguarda la valutazione di base viene, al momento⁸¹, confermato l'assetto vigente, per quella multidimensionale e per il progetto di vita la sperimentazione della riforma di cui al d. lgs. n. 62 del 2024 avrà un impatto decisamente rilevante. In proposito, va ulteriormente sottolineato che pure a livello eurounitario sono stati recentemente adottati provvedimenti relativi alla tutela delle persone con disabilità, che potrebbero però determinare sovrapposizioni normative problematiche e che dovranno quindi essere recepiti con particolare attenzione dal legislatore nazionale. Ma su questo si tornerà, brevemente, nel prossimo e ultimo paragrafo.

5. Qualche riflessione conclusiva: le recenti direttive dell'Unione Europea in tema di equality bodies e il possibile ruolo delle consigliere e dei consiglieri di parità nel contrastare le discriminazioni fondate sulla disabilità

In effetti, nella tarda primavera del 2024, l'Unione Europea (UE) ha licenziato due direttive che disciplinano i c.d. organismi di parità (*equality bodies*), le n. 1499 e 1500⁸². Si tratta di provvedimenti "gemelli", ovvero dai contenuti pressoché identici (ma dalla base giuridica diversa)⁸³, con i quali il legislatore eurounitario ha voluto in sostanza rafforzare tali organismi e, di conseguenza, la lotta alle discriminazioni nei luoghi di lavoro a livello di singoli Paesi membri⁸⁴.

Non è ovviamente possibile, nell'economia della presente trattazione, soffermarsi nel dettaglio sui contenuti delle citate direttive, se non per mettere in luce come esse non si occupino più soltanto (come accadeva in passato) di discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica ovvero di genere, ma estendano il proprio raggio di azione a tutte quelle attualmente vietate dai Trattati⁸⁵. È in particolare la direttiva n. 2024/1499/UE a testimoniare tale estensione: essa regola, infatti, gli organismi di parità dediti a contrastare le discriminazioni fondate su religione o convinzioni personali, disabilità, età, orientamento sessuale (oltre che su razza e origine etnica, che vengono riproposte). Dal canto suo, la

⁸¹ Sul punto, bisognerà infatti capire come la PAT, una volta conclusa la sperimentazione, deciderà di riformare la legislazione provinciale di riferimento.

⁸² In ordine a tali direttive si v., in particolare, BORZAGA, *Equality bodies e contrasto alle discriminazioni nei luoghi di lavoro: il nuovo quadro normativo eurounitario e le possibili implicazioni per l'ordinamento italiano*, in *Lavoro e Previdenza Oggi*, 2025, 727 ss., nonché CURTI GIALDINO, *L'imperativo dell'indipendenza e dell'efficacia: il recepimento in Italia delle direttive dell'Unione europea sugli organismi per la parità*, in *www.federalismi.it*, 2026, 1, 33 ss.

⁸³ Sul punto cfr., in generale, ENGEL, *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union: Competence Overlaps, Institutional Preferences, and Legal Basis Litigation*, Cham, 2018.

⁸⁴ Che, fino ad oggi, hanno goduto di una notevolissima discrezionalità nel disciplinarli.

⁸⁵ Come noto, a partire dall'adozione del Trattato di Amsterdam nel 1997 (ed in particolare del suo art. 13), le competenze dell'Unione Europea in materia di contrasto alle discriminazioni si sono ampliate, andando ben oltre il genere.

direttiva n. 2024/1500/UE disciplina invece gli *equality bodies* chiamati a combattere le discriminazioni di genere, sui quali peraltro esistono già da molti anni esperienze consolidate (seppure non prive di profili problematici anche gravi) in diversi Stati europei. Ci si riferisce soprattutto a quella italiana di consigliere e consiglieri di parità, figura istituita già negli anni Ottanta del secolo scorso e attualmente regolamentata dal d. lgs. n. 198 del 2006⁸⁶.

Ciò che qui interessa è, chiaramente, l'inclusione delle discriminazioni fondate sulla disabilità tra quelle oggetto delle nuove regole e, quindi, delle future attività degli *equality bodies* a livello nazionale. A questo punto si apre, del resto, la delicata fase del recepimento delle richiamate direttive, che dovrà concludersi entro l'estate del 2026 e che può per certi versi essere considerata un ulteriore tassello di quel cantiere delle riforme in materia di disabilità cui si è più volte accennato nelle pagine precedenti.

In proposito, e sebbene non siano state fornite indicazioni di alcun genere, nemmeno nella legge di delegazione europea 2024⁸⁷, possono ipotizzarsi due diverse modalità di recepimento delle citate direttive: il legislatore delegato potrebbe valorizzare l'esperienza acquisita negli scorsi decenni da consigliere e consiglieri di parità, trasformandoli in una sorta di garanti contro ogni tipo di discriminazione nei luoghi di lavoro (e dunque affidare loro anche quelle fondate sulla disabilità), oppure procedere, tutt'al contrario, all'istituzione di diversi organismi di parità a seconda della ragione di discriminazione considerata.

Qualsiasi sia la decisione che verrà presa, gli *equality bodies* che verranno creati dovranno essere messi nelle condizioni di poter svolgere i propri (numerosi) compiti in piena autonomia⁸⁸. Non solo: per quanto riguarda le discriminazioni fondate sulla disabilità, la disciplina di recepimento dovrà necessariamente essere coordinata con quella di cui al già citato d. lgs. n. 20 del 2024, che istituisce l'autorità garante nazionale delle persone con disabilità⁸⁹. Potrebbe infatti crearsi, da questo punto di vista, una sovrapposizione normativa in merito alle rispettive competenze tra quest'ultima, chiamata tra l'altro ad occuparsi di discriminazioni a danno delle persone disabili in termini generali⁹⁰, e l'organismo (o gli organismi) di parità, che invece dovrà concentrarsi su quelle che avvengono nei luoghi di lavoro.

⁸⁶ Su cui si cfr., da ultimo, BORZAGA, *Il destino di Consigliere e Consiglieri di Parità in Italia dopo le più recenti riforme*, in *questa Rivista*, 2024, 329 ss.

⁸⁷ Si tratta della l. n. 91 del 2025, la quale in effetti non prevede principi e criteri direttivi in merito al recepimento di tali provvedimenti, che vengono unicamente richiamati nell'Allegato A alla legge medesima.

⁸⁸ V. BORZAGA, *Equality bodies...*, cit., 733 ss.

⁸⁹ Su cui si v. MANCA, *Il garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Nomos*, 2024, 1, 1 ss. e PICCIONE, *Profilo costituzionale del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità*, in *Sociologia del Diritto*, 2025, 315 ss.

⁹⁰ Ai sensi dell'art. 4, co. 1, lett. b) del d. lgs. n. 20 del 2024, infatti, il Garante «b) contrasta i fenomeni di discriminazione diretta, indiretta o di molestie in ragione della condizione di disabilità e del rifiuto dell'accomodamento ragionevole di cui all'articolo 5, comma 2».

Soltanto nei prossimi mesi si potrà meglio comprendere come il legislatore nazionale e quello provinciale vorranno chiudere il cerchio delle riforme intraprese. Nel frattempo, a chi scrive non resta che ribadire, in conclusione, quanto favorevole sia il contesto attuale per ragionare, tra le altre cose, in ordine all'istituzione di un osservatorio provinciale sulla Convenzione ONU del 2006 anche in Trentino. Vi sono, del resto, le esperienze tirolese e altoatesina da cui trarre ispirazione, ma vi è pure (e forse soprattutto) l'interesse delle associazioni, se è vero che il gruppo degli autorappresentanti Anffas "Io cittadino", il cui "attivismo" è stato già richiamato in precedenza, ha recentemente inserito questo passaggio tra i propri obiettivi prioritari per gli anni a venire⁹¹.

⁹¹ Enunciandolo esplicitamente in occasione degli "Stati generali sulle disabilità intellettive e disturbi del neurosviluppo in Trentino", tenutisi presso la Sala Depero della Provincia Autonoma di Trento il 23 settembre 2025.

Die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Trentino: Bilanz und Perspektiven*

The implementation of the UN Convention on the rights of persons with disabilities in the Autonomous Province of Trento: assessment and future scenarios

Matteo Borzaga

Ordentlicher Professor für Arbeitsrecht an der Universität Trient und Gleichstellungsrat beim Landtag der Autonomen Provinz Trient

INHALTSVERZEICHNIS: 1. Einleitende Überlegungen. – 2. Der von der Autonomen Provinz Trient zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geschaffene Rechtsrahmen und die entsprechenden Interventionsbereiche. – 3. (Fortsetzung) Das Fehlen einer lokalen Stelle zur Überwachung der UN-Konvention von 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. – 4. Die derzeit in Italien und im Trentino laufenden Reformen: eine Gelegenheit, auch die Struktur des Schutzes von Menschen mit Behinderungen auf Landesebene zu überdenken? – 5. Einige abschließende Überlegungen: die jüngsten Richtlinien der Europäischen Union zum Thema Gleichstellungsstellen und die mögliche Rolle der Gleichstellungsrät:innen bei der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung.

Zusammenfassung: Der Aufsatz rekonstruiert die (komplexen) geltenden Vorschriften im Trentino zum Schutz von Menschen mit Behinderungen und konzentriert sich dabei insbesondere auf die Gründe, warum auf Landesebene keine Stelle zur Überwachung der entsprechenden UN-Konvention von 2006 eingerichtet wurde (wie dies hingegen in Tirol und Südtirol, also in den anderen Ländern der Euregio, geschehen ist). Nach einer Übersicht über die oben genannten Vorschriften befasst sich der Autor mit den derzeitigen Reformen auf nationaler, lokaler und in gewisser Weise auch auf EU-Ebene und hebt hervor, dass dies eine Gelegenheit sein könnte, über die Zweckmäßigkeit eines Kurswechsels nachzudenken, d. h. über die Ein-

* Die Übersetzung aus dem Italienischen wurde von Matteo Borzaga angefertigt.

richtung einer Landesbeobachtungsstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nach dem Vorbild derjenigen in Tirol und Südtirol.

Abstract: The essay reconstructs the complex regulations in force in Trentino regarding the protection of persons with disabilities. It focuses particularly on the reasons why the province has not established a body to monitor the respective 2006 UN Convention (as has been done in Tyrol and South Tyrol, i.e. in the other territories of the Euregio). Having reviewed these regulations, the author turns to the reforms currently underway at the national, local and, in some respects, EU level, highlighting how this could be an opportunity to consider a change of course, namely the establishment of a provincial observatory on the rights of persons with disabilities along the lines of those in Tyrol and South Tyrol.

Stichworte: Rechte von Menschen mit Behinderungen – UN-Konvention 2006 – Umsetzung – Überwachungsstellen – Reformen – Italien – Autonome Provinz Trient

Keywords: Rights of persons with disabilities – UN Convention 2006 – Implementation – Monitoring bodies – Reforms – Italy – Autonomous Province of Trento

1. Einleitende Überlegungen

Bei der Behandlung des Themas der Umsetzung der UN-Konvention von 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Trentino¹ muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass dieses Land als einziges der drei Länder der Euregio² keine Überwachungsstelle für die Umsetzung dieser Konvention eingerichtet hat.

Diese Entscheidung war – wie in der Einleitung zu diesem Sonderheft von *Equal – Rivista di Diritto Antidiscriminatorio* erwähnt – letztlich der Grund für die Tagung, aus der das Sonderheft hervorgegangen ist und auf die im weiteren Verlauf noch zurückgekommen wird.

Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Autonome Provinz Trient (im Folgenden APT) bereits seit mehreren Jahrzehnten ein sehr umfassendes und weitreichendes Gesetzespaket zum Schutz von Menschen mit Behinderungen entwickelt hat, das im Einklang mit den Vorschriften des Autonomiestatuts und den entsprechenden Durchführungsbestimmungen steht.

Auf den folgenden Seiten soll zunächst kurz dieser Rechtsrahmen beschrieben werden, wobei der Schwerpunkt auf seinen wichtigsten Inhalten und den entsprechenden Tätigkeitsbereichen liegt. Dabei wird deutlich, dass das daraus resultierende Bild sowohl an

¹ Angesichts der Besonderheit des in diesem Aufsatz behandelten Themas wurde beschlossen, sich bei den Zitaten aus der Rechtslehre auf diejenigen (meist nicht arbeitsrechtlichen) zu beschränken, die sich auf die derzeit laufenden Reformen im Bereich Behinderung beziehen (während die zahlreichen Zitate zur gezielten Vermittlung von Menschen mit Behinderungen weggelassen wurden).

² Bezogen wird dabei natürlich auf die Euregio „Tirol-Südtirol-Trentino“, die 2011 in Form eines EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 gegründet wurde. Weitere Informationen zu dieser Einrichtung und ihren Zuständigkeiten können unter folgendem Link gefunden werden: <https://www.europaregion.info/it/>.

sich (aufgrund zahlreicher nicht immer gut aufeinander abgestimmter Maßnahmen) als auch aufgrund der Notwendigkeit, es mit den nationalen Bestimmungen zu koordinieren, ausgesprochen komplex und uneinheitlich ist.

Die durchgeführte Analyse ermöglicht es in einem zweiten Schritt, die Gründe zu hinterfragen, die das Trentino (das einzige der drei Länder der Euregio, wie bereits erwähnt) dazu veranlasst haben, keine Überwachungsstelle für die UN-Konvention von 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzurichten.

Drittens und letztens wird auf die derzeit auf nationaler Ebene laufenden Reformen im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen und deren Auswirkungen auf die Provinz eingegangen. In den letzten Jahren haben tatsächlich das Parlament und die Regierung die einschlägigen Rechtsvorschriften radikal geändert, auch um die UN-Konvention von 2006 vollständig umzusetzen. Es handelte sich um einen echten Paradigmenwechsel, der unter anderem auch das Trentino betrifft: Letzteres wurde nämlich zusammen mit anderen Provinzen als Ort für die Erprobung der kürzlich verabschiedeten Reformen ausgewählt, deren Anwendung dann ab Anfang 2027 auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt werden soll. Nach Ansicht des Verfassers könnte diese Situation auch eine Debatte über die Einrichtung einer Stelle zur Überwachung der UN-Konvention von 2006 im Trentino anregen. Abschließend soll kurz auf die aktuellen Entwicklungen im Bereich des Schutzes der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf EU-Ebene eingegangen werden. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Verabschiedung von zwei sog. Zwillingsrichtlinien (da sie inhaltlich nahezu identisch sind) über Gleichstellungsstellen im späten Frühjahr 2024 hervorzuheben. Letztere müssen sich künftig nicht mehr nur mit Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse und der ethnischen Herkunft (wie bisher) befassen, sondern auch mit allen anderen Risikofaktoren, die derzeit in der Rechtsordnung berücksichtigt werden, einschließlich Behinderung. Daraus folgt, dass der italienische Gesetzgeber bei der Umsetzung der genannten Richtlinien diese mit dem geltenden Rechtsrahmen in Einklang bringen muss, der kürzlich einer radikalen Reform unterzogen wurde und aus den nachstehend dargelegten Gründen Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Inhalt der Richtlinien aufwerfen könnte.

2. Der von der Autonomen Provinz Trient zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geschaffene Rechtsrahmen und die entsprechenden Interventionsbereiche

Der von der APT zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geschaffene Rechtsrahmen ist, wie in den einleitenden Überlegungen erwähnt, einerseits sehr umfassend und weitreichend, andererseits aber auch zersplittert und komplex. Daher kann dieser Rechtsrahmen hier nur in groben Zügen beschrieben werden, vor allem um seine Besonderheiten gegenüber dem staatlichen Rechtsrahmen hervorzuheben (Besonderheiten, die natürlich auf die besondere Autonomie der APT zurückzuführen sind) und um besser zu verstehen, wie er

sich im Hinblick auf die kürzlich vom nationalen Gesetzgeber verabschiedeten radikalen Reformen weiterentwickeln muss.

Ausgehend vom Sonderstatut für Trentino-Südtirol (sog. Autonomiestatut), d. h. vom Dekret des Präsidenten der Republik (DPR) Nr. 670 von 1972, sind im Wesentlichen zwei verschiedene Bestimmungen von Interesse, nämlich Artikel 8 und Artikel 9. Der erste Artikel überträgt den Autonomen Provinzen die primäre Gesetzgebungsbefugnis³ in einer Reihe von Bereichen, darunter „öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt“ (Abs. 1, Nr. 25). Artikel 9 hingegen zählt zu den Bereichen, in denen die Autonomen Provinzen sekundäre Gesetzgebungsbefugnisse haben⁴ „Hygiene und Gesundheitswesen, einschließlich Gesundheits- und Krankenhausfürsorge“.

Um diese Bestimmungen des Statuts zu konkretisieren, wurden zwei verschiedene Durchführungsbestimmungen erlassen,⁵ die DPR Nr. 469 und Nr. 474, beide aus dem Jahr 1975. Gemäß Artikel 4 des ersten dieser Dekrete, der sich speziell mit Fürsorge und Wohltätigkeit befasst, „bleiben die Zuständigkeiten der staatlichen Organe in Bezug auf Renten und Beihilfen mit fortlaufendem Charakter zugunsten von zivilblinden, taubstummen und zivilinvaliden Personen bestehen, bis durch ein Landesgesetz unter Einhaltung der grundlegenden Vorschriften über den Leistungsanspruch und die subjektiven Voraussetzungen der Leistungsberechtigten etwas anderes bestimmt wird“. Wie gleich zu sehen sein wird, wurde dieses Landesgesetz erst mehr als zwanzig Jahre später verabschiedet (es handelt sich um das Landesgesetz Nr. 7 von 1998). Was das DPR Nr. 474 betrifft, welches sich mit Hygiene und Gesundheitswesen befasst, ist zunächst Artikel 1 zu erwähnen. Dieser legt fest, dass die Zuständigkeiten des Staates in den oben genannten Bereichen (einschließlich der Krankenhausversorgung), die zentral oder von überprovinzialen Einrichtungen ausgeübt werden, sowie diejenigen, die bereits der Autonomen Region Trentino-Südtirol zustehen, im Rahmen der Bestimmungen des DPR auf die beiden Provinzen übertragen werden. Die betreffende Bestimmung präzisiert außerdem, dass auch die Arbeitshygiene

³ S. Artikel 4 derselben Autonomiestatuten gemäß dem sich diese primäre Gesetzgebungsbefugnis in der Möglichkeit äußert, „in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik, unter Achtung der internationalen Verpflichtungen und der nationalen Interessen - in welchen jenes des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten inbegriffen ist - sowie der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik“ Gesetze zu erlassen. Zu diesen Aspekten vgl. zuletzt CASONATO, HAPFACHER, ROSSI, TONIATTI (Hrsg.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Turin, 2024.

⁴ Damit ist die in Artikel 5 des Autonomiestatuts genannte Kompetenz gemeint, die zu den in Artikel 4 genannten Beschränkungen noch die „im Rahmen der in den Gesetzen des Staates festgelegten Grundsätze“ hinzufügt. Zu den Gesetzgebungsbefugnissen der autonomen Provinzen Trient und Bozen s. zuletzt COSULICH, HAPFACHER, *Le materie di competenza legislativa provinciale*, in CASONATO, HAPFACHER, ROSSI, TONIATTI (Hrsg.), *op. cit.*, 217 ff.

⁵ Die Durchführungsbestimmungen des Autonomiestatuts sind in Artikel 107 des Statuts selbst vorgesehen und legen die Gesetzgebungsbefugnisse der Region und der autonomen Provinzen im Detail fest. Es handelt sich um gesetzesvertretende Dekrete, die von der Regierung nach Anhörung einer paritätischen Kommission aus zwölf Mitgliedern (der sog. Zwölferkommission) verabschiedet werden. Vgl. hierzu CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 1056 ff.

und -medizin, sowie die Prävention von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in den Anwendungsbereich *ratione materiae* des Dekrets fallen. Es sei auch auf Artikel 2 des DPR Nr. 474 verwiesen, wonach die Region das Organisationsmodell der Gesundheitseinrichtungen und -behörden regelt, während die beiden Provinzen die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse hinsichtlich ihrer Funktionsweise und Verwaltung innehaben. Derselbe Artikel 2 des DPR Nr. 474 fügt sehr treffend hinzu, dass Trentino und Südtirol bei der Ausübung der oben genannten Befugnisse die Erbringung von Gesundheits- und Krankenhausleistungen gewährleisten müssen, die den Mindeststandards der nationalen und europäischen Rechtsvorschriften nicht nachstehen.

Auf der Grundlage der soeben in ihren wesentlichen Zügen dargelegten Durchführungsbestimmungen hat der Gesetzgeber des Landes Trentino zahlreiche Rechtsakte im weiteren Sinne erlassen,⁶ darunter insbesondere das Landesgesetz Nr. 7 von 1998 und das Landesgesetz Nr. 19 von 2007 zum Thema Zivilinvalidität, das Landesgesetz Nr. 8 von 2003 zum Thema Behinderung und das Landesgesetz Nr. 15 von 2012 zur Pflegebedürftigkeit. Wie zu sehen ist, handelt es sich um eine sehr große Anzahl von Rechtsvorschriften, die zudem aus verschiedenen Epochen stammen und in vielen Fällen mittlerweile veraltet sind, wie auch die Verwendung von Begriffen zeigt, die heute glücklicherweise nicht mehr gebräuchlich sind.⁷ Daraus ergibt sich der oben erwähnte zweifellos umfangreiche, weitreichende, aber auch zersplitterte und komplexe Apparat, der zu einer Reihe von Maßnahmen führt, welche in den meisten Fällen die auf nationaler Ebene vorgesehenen Maßnahmen ergänzen.⁸

Wenn nun kurz auf diese gesetzlichen Maßnahmen eingegangen wird, so ist zunächst daran zu erinnern, dass das Landesgesetz Nr. 7 von 1998 die Ausübung der Befugnisse der APT gemäß dem DPR Nr. 464 von 1975 in Bezug auf Zivilinvaliden, Blinde und Taubstumme regelt. Nach der Festlegung der Anspruchsberechtigten,⁹ der Herausarbeitung der entsprechenden wirtschaftlichen Leistungen,¹⁰ der Festlegung der Zugangsvoraussetzungen¹¹ und der Festsetzung der Höhe der Leistungen¹² regelt das Landesgesetz Nr. 7 von

⁶ Das heißt im Wesentlichen Landesgesetze und Beschlüsse, die von der Landesregierung verabschiedet werden.

⁷ Wie weiter unten zu sehen sein wird, wurde diese Frage kürzlich auf nationaler Ebene durch das gesetzvertretende Dekret Nr. 62 von 2024 behandelt, das im Rahmen der Behindertenreform eine Modernisierung der entsprechenden Terminologie vorsieht. Eine Modernisierung, an die sich auch die APT nach Abschluss der ebenfalls noch zu behandelnden Testphase durch eine umfassende Überarbeitung der einschlägigen Landesgesetzgebung anpassen muss.

⁸ Dies führt jedoch manchmal zu Überschneidungen, die nicht immer einfach zu lösen sind.

⁹ Artikel 2 Abs. 1, Buchstaben a), b), c) des Landesgesetzes Nr. 7 von 1998: Zivilinvaliden, Zivilblinde (vollständig und teilweise), Taubstumme.

¹⁰ Artikel 3 Abs. 1 des Landesgesetzes Nr. 7 von 1998: Es handelt sich um Leistungen, die je nach Art der Behinderung unterschiedlich sind. Sie können beispielsweise aus Renten, Begleitungszulagen, monatlichen Beihilfen usw. bestehen.

¹¹ Artikel 4 bis 7 des Landesgesetzes Nr. 7 von 1998, das zwischen allgemeinen Voraussetzungen, gesundheitlichen Voraussetzungen, Altersvoraussetzungen und wirtschaftlichen Voraussetzungen unterscheidet.

¹² Artikel 9 des Landesgesetzes Nr. 7 von 1998.

1998 eine Reihe von Verwaltungs- und Verfahrensaspekten.¹³ Unter den Bestimmungen, die sich mit diesen Aspekten befassen, sind zweifellos die Artikel 15 bis 21 am wichtigsten. Sie regeln die Stellen, die die verschiedenen Arten von Anträgen bewerten sollen (je nach Fall kann es sich um monokratische Stellen oder echte Kommissionen handeln). Wie oben bereits erwähnt, wurde das Landesgesetz Nr. 7 von 1998 einige Jahre später durch das Landesgesetz Nr. 19 von 2007 ergänzt, das Vereinfachungsvorschriften in den Bereichen Hygiene, Arbeitsmedizin und öffentliche Gesundheit enthält. Im Rahmen dieses Gesetzes befasst sich insbesondere Artikel 6 mit der Feststellung von Invaliditätszuständen und legt im Sinne einer Vereinfachung fest, dass die Landesregierung befugt ist, für schwerwiegendere Fälle vereinfachte Verfahren vorzusehen.¹⁴

Wie bereits erwähnt, betrifft das Gesetz Nr. 8 von 2003 die Behinderung und schafft damit einen ausgesprochen weitreichenden Regelungsrahmen. In Übereinstimmung mit den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften – insbesondere dem Gesetz Nr. 104 von 1992 und dem Gesetz Nr. 68 von 1999 – befasst es sich mit verschiedenen Aspekten der Situation von Menschen mit Behinderungen. Konkret geht es um die Festlegung von Verfahren zur Feststellung einer Behinderung,¹⁵ die Einrichtung einer „Behindertenberatungsstelle“ auf Landesebene,¹⁶ eine Reihe von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem sozialen Wohnen von Menschen mit Behinderungen,¹⁷ Maßnahmen zur Erleichterung ihres Eintritts in den Arbeitsmarkt¹⁸ sowie schließlich Bestimmungen über ihre Teilnahme an kulturellen, sportlichen, Freizeit- und touristischen Aktivitäten.¹⁹

Was schließlich das Gesetz Nr. 15 von 2012 betrifft, das dem Schutz von pflegebedürftigen Menschen und ihren Familien gewidmet ist, so ist kurz darauf hinzuweisen, dass es nach der Darlegung seiner Ziele den Begriff der pflegebedürftigen Person definiert und deren Rechte klärt. Darüber hinaus regelt es die Feststellung der Pflegebedürftigkeit.²⁰ Aus dieser

¹³ Der Text des Landesgesetzes Nr. 7 von 1998 kann unter folgendem Link eingesehen werden: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=840>.

¹⁴ Dies ist insbesondere in Abs. 2 der oben genannten Bestimmung festgelegt: „2. Die Landesregierung legt durch einen entsprechenden Beschluss die Krankheiten fest, auf die dieser Artikel anwendbar ist, sowie die geeigneten Gesundheitsunterlagen zum Nachweis der Invalidität, die von den Betroffenen oder der zuständigen Gesundheitsbehörde zu verlangen sind. Die Landesregierung ist außerdem befugt, für dieselben Fälle vereinfachte Verfahren auch für die Erstfeststellung der Behinderung durch eine ärztliche Untersuchung festzulegen. Die Landesregierung ist ferner befugt, organisatorische Modalitäten festzulegen, um die Verfahren zur Feststellung der zivilrechtlichen Invalidität, der Blindheit, der Taubheit sowie der Behinderung und der schweren Behinderung soweit möglich zu vereinheitlichen“. Der Text des Landesgesetzes Nr. 19 von 2007 kann unter folgendem Link eingesehen werden: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=17092>.

¹⁵ Insbesondere in Artikel 4 (und 4 bis in Bezug auf das Entwicklungsalter) dieses Gesetzes.

¹⁶ Geregelt durch Artikel 9 des Landesgesetzes Nr. 8 von 2003.

¹⁷ S. Teil II bis der vorliegenden Maßnahme (Artikel 9 bis ff.).

¹⁸ Artikel 15 ff. des Landesgesetzes Nr. 8 von 2003.

¹⁹ Artikel 19 des vorliegenden Gesetzes, dessen Text unter folgendem Link verfügbar ist: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=10409>.

²⁰ Gemäß Teil II der oben genannten Maßnahme (Artikel 4 ff.).

Sicht konzentriert sich das vorliegende Rechtsinstrument insbesondere auf die sozial-gesundheitlichen Dienstleistungen, die pflegebedürftigen Personen zu gewährleisten sind,²¹ auf die Pflegebeihilfe, d. h. die wichtigste finanzielle Unterstützung für diese Personen,²² sowie auf die Unterstützung der sog. Caregiver.²³

Ausgehend von diesem komplexen Regelwerk hat die APT verschiedene Maßnahmen ergriffen (oder zumindest gefördert), um Menschen mit Behinderungen ein immer breiteres Spektrum an Dienstleistungen, darunter auch innovative, anzubieten. Seit einigen Jahren wird die Koordinierung dieser Dienstleistungen innerhalb der Landesverwaltung von einer „speziellen einfachen Einsatzstelle“ (UMSE Disabilità e Integrazione Socio-Sanitaria – Behinderung und Gesundheitsintegration) übernommen, die zweifellos das Verdienst hat, ihre schrittweise Entwicklung begleitet und in vielen Fällen unterstützt zu haben.²⁴

Es ist natürlich nicht möglich, hier die verschiedenen bereits realisierten oder in der Realisierungsphase befindlichen Initiativen (es gibt nämlich viele laufende Projekte) im Detail zu untersuchen, dennoch erscheint es sinnvoll, zumindest einige davon zu betrachten, um zu verstehen, auf welche Bereiche sich die Bemühungen auf lokaler Ebene konzentrieren. Zunächst einmal ist hervorzuheben, dass die Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen in der Provinz in drei verschiedene Kategorien unterteilt werden können: Sozial- und Gesundheitsdienste, wirtschaftliche Maßnahmen und schließlich eine Reihe laufender Projekte.

An ihrer Umsetzung sind zahlreiche Akteure beteiligt: Wie bereits oben erwähnt, handelt es sich dabei um die UMSE Disabilità e Integrazione Sanitaria, die je nach Fall unterschiedliche Aufgaben übernimmt (Planung und Ausrichtung, Genehmigung und Akkreditierung, Überwachung und Bewertung, aber auch, insbesondere bei laufenden Projekten, direkte Verwaltung), die Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari (APSS, Landesgesundheitsdienst), die sog. Comunità di Valle (Talgemeinschaften)²⁵ sowie Einrichtungen des dritten Sektors.

Unter den Sozial- und Gesundheitsdiensten sind nach Ansicht des Verfassers diejenigen von besonderer Bedeutung, die den Bereich Wohnen, teilstationäre Betreuung und das sog. soziale Wohnen betreffen.

²¹ Geregelt durch Artikel 6 des Landesgesetzes Nr. 15 von 2012.

²² S. Artikel 10 des vorliegenden Landesgesetzes.

²³ Geregelt in den Artikeln 7 und 7 bis des Landesgesetzes Nr. 15 von 2012. Der Text des Landesgesetzes kann unter folgendem Link eingesehen werden: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=23627>.

²⁴ Gegründet durch Beschluss des Landesrats Nr. 493 vom 26. März 2021, abrufbar unter folgendem Link: <https://delibere.provincia.tn.it>.

²⁵ Es handelt sich um territoriale Körperschaften zwischen Gemeinden und APT, die mit dem Landesgesetz Nr. 6 von 2003 (Artikel 14 ff.) eingerichtet wurden. Der Text dieses Gesetzes ist unter folgendem Link verfügbar: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Pages/legge.aspx?uid=15067>.

Zu den erstgenannten gehören insbesondere die Aufnahmeeinrichtungen, welche für Menschen mit Behinderungen konzipiert sind, die einen hohen und kontinuierlichen Betreuungsbedarf haben. Letzterer wird auf die Bedürfnisse abgestimmt, die lediglich in einer Entlastung der beteiligten „Caregiver“ bestehen können und daher in Form von Kurzaufenthalten erfolgen, oder aber in einer echten und langfristigen Betreuung, wenn die Situation der betreffenden Person mit Behinderung es ihr nicht erlaubt, angemessen in ihrer eigenen Wohnung zu leben.²⁶ Zu den Dienstleistungen im Wohnbereich gehören auch integrierte Gemeinschaften, mit denen auf die (wiederum kurz- oder langfristigen) Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen im fortgeschrittenen Alter oder mit vorzeitiger Alterung oder anderen Problemen, die eine spezielle Betreuung erfordern, eingegangen werden soll. Es handelt sich dabei um ein interessantes Instrument, das es ermöglicht, Menschen zu betreuen, die noch nicht in einem Zustand sind, der den Eintritt in eine Pflegeeinrichtung erforderlich macht.²⁷ In diesem Zusammenhang sind schließlich auch die Wohnheime für Menschen mit Behinderungen zu erwähnen, welche sich an Menschen richten, die unter einer geistigen Behinderung leiden und weder zu Hause gepflegt noch in einer der oben beschriebenen Einrichtungen untergebracht werden können.²⁸

Was hingegen die teilstationären Dienste betrifft, so sind vor allem die sog. Inklusionsprogramme hervorzuheben, deren Ziel es ist, Menschen mit Behinderungen dank eines personalisierten Ansatzes zu ermöglichen, ein möglichst hohes Maß an Wohlbefinden zu erreichen, während sie in ihrem persönlichen und familiären Umfeld bleiben. Die oben genannten Wege zeichnen sich durch zwei Arten von Maßnahmen aus, von denen die eine auf die Verfolgung von Bildungs-, Kommunikations-, Sozialisierungs- und Inklusionszielen ausgerichtet ist, während die andere auf den Erwerb von Fähigkeiten (vor allem praktischer, manueller und sozialer Art) abzielt.²⁹ In diesem Zusammenhang sind auch häusliche und kontextbezogene pädagogische Maßnahmen von Interesse, die darauf abzielen, auf die jeweiligen Bedürfnisse der Person mit Behinderung in den verschiedenen Lebensphasen einzugehen und dabei auch ihre Familie einzubeziehen. Es handelt sich um Maßnahmen, die auch mit anderen Dienstleistungen kombiniert werden können und sowohl am Wohnort der Person mit Behinderung als auch in eigens dafür eingerichteten Zentren durchgeführt werden können. Dies betrifft insbesondere Wohnzentren für Menschen mit Behinderungen (nur Tagesbetreuung) und sozialpsychologische Rehabilitationszentren. Auch im letzteren Fall erfolgt die Betreuung – mit dem Ziel, die Kompetenzen zu

²⁶ Etwa 200 Personen sind dauerhaft in den Aufnahmegemeinschaften untergebracht. Hinzu kommen weitere Personen in unterschiedlicher Anzahl und für kürzere Zeiträume (auch nur für Wochenenden), im Wesentlichen um die „Caregiver“ zu entlasten.

²⁷ Derzeit gibt es in der Provinz vier Einrichtungen dieser Art.

²⁸ Im Trentino gibt es drei große Wohnheime für Menschen mit Behinderungen (mit insgesamt über 150 Bewohnern), zu denen noch einige kleinere Einrichtungen hinzukommen.

²⁹ An diesen Programmen (die von Einrichtungen des dritten Sektors in Vereinbarung mit den Talgemeinschaften durchgeführt werden und flächendeckend im Lande verbreitet sind) nehmen etwa tausend Menschen teil.

erhalten, zu entwickeln oder zu stärken – tagsüber auf der Grundlage einer von der APSS durchgeführten Bewertung. Bei der Verwaltung dieser Art von Zentren spielt der dritte Sektor und insbesondere die Anffas³⁰ eine sehr wichtige Rolle.

Schließlich ist noch das sog. soziale Wohnen zu erwähnen, d. h. die Gesamtheit der Maßnahmen, die darauf abzielen, Menschen mit Behinderungen aus ihrer Herkunftsfamilie herauszulösen und sie in Wohngemeinschaften zu integrieren, in denen ihre Selbstständigkeit so weit wie möglich gefördert werden kann. In den letzten Jahren hat die Landesregierung des Trentino viel in solche Maßnahmen investiert, auch in finanzieller Hinsicht.³¹ Mit dem sozialen Wohnen in gewisser Weise verbunden sind die Projekte für ein unabhängiges Leben, die die APT kürzlich auf der Grundlage der entsprechenden ministeriellen Leitlinien umgesetzt hat.³²

Was die wirtschaftlichen Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen betrifft, so ist zunächst daran zu erinnern, dass diese, sobald sie als Zivilinvaliden, Blinde oder Taubstumme anerkannt sind, Anspruch auf Sozialleistungen in Form von Renten und Entschädigungen haben. Da viele der oben genannten Bestimmungen sich damit befassen, sollen sie hier nur kurz überblickt werden.³³

Generell ist darauf hinzuweisen, dass der Zugang zu diesen Leistungen nur dann möglich ist, wenn die APSS die invalidisierende Erkrankung bewertet hat und die entsprechenden sozioökonomischen Voraussetzungen erfüllt sind. Als Beispiel kann die Situation von Zivilinvaliden angeführt werden, bei denen die Renten einkommensabhängig sind, die Entschädigungen hingegen nicht.³⁴

Bevor dieses Thema abgeschlossen wird, lohnt es sich, eine weitere wirtschaftliche Maßnahme hervorzuheben, die zwar nicht speziell auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtet ist, aber dennoch indirekt zu deren Unterstützung beitragen kann. Es handelt sich um die sog. einheitliche Landesbeihilfe, eine Sozialleistung für Familien mit Wohnsitz im Trentino, die dazu dient, allgemeine Bedürfnisse (wie traditionell die Einkommensunterstützung) oder besondere Bedürfnisse wie Kinderbetreuung, Geburtenförderung und eben Behinderung zu decken.³⁵ Es handelt sich um eine Maßnahme, die verschiedene bereits bestehende Leistungen im Sinne einer Vereinfachung und Rationalisierung zusam-

³⁰ Wie bekannt, handelt es sich dabei um den wichtigsten italienischen Verband für Familien und Menschen mit geistiger Behinderung.

³¹ Für den Dreijahreszeitraum 2024-2026 wurden zu diesem Zweck 600.000 Euro bereitgestellt.

³² Durch den Beschluss der Landesregierung Nr. 1558 vom 22. September 2017, abrufbar unter folgendem Link: <https://delibere.provincia.tn.it>.

³³ S. insbesondere die bereits oben gemachten Ausführungen zum Landesgesetz Nr. 7 von 1998.

³⁴ Weitere Informationen zu diesen Fragen können unter folgendem Link gefunden werden: <https://www.provincia.tn.it/Servizi/Concessione-di-provvиденze-economiche-a-invalidi-civili-ciechi-civili-e-sordi>.

³⁵ Eingeführt durch Artikel 28 des Landesgesetzes Nr. 20 von 2016. Einzelheiten zu dieser Maßnahme können unter folgendem Link gefunden werden: <https://www.provincia.tn.it/Servizi/Domanda-per-la-concessione-dell-assegno-unico-provincia-le>.

menfasst und sich in eine Reihe von Quoten (A, B und C) unterteilt. Während die Quote A eine wirtschaftliche Maßnahme zur Bekämpfung der Armut und zur Einkommensunterstützung darstellt, ist die Quote B3 speziell für die Unterstützung der Lebensbedürfnisse von Familienmitgliedern mit Behinderungen vorgesehen und daher für unsere Zwecke von großer Bedeutung. Die Gewährung der einheitlichen Landesbeihilfe hängt natürlich von einer Reihe von Voraussetzungen ab, darunter insbesondere diejenigen, die sich auf die Einkommensverhältnisse der betreffenden Familie beziehen.³⁶

Was schließlich die laufenden Projekte betrifft, so ist vorab zu betonen, dass diese zahlreich und vielfältig sind, was einmal mehr die ständige Aufmerksamkeit sowohl der Landesverwaltung als auch des dritten Sektors für Menschen mit Behinderungen und deren Bedürfnisse unterstreicht. Unter den oben genannten Projekten³⁷ sticht nach Meinung des Verfassers das Projekt zum „barrierefreien Tourismus“ hervor, dessen Ziel es ist, das Trentino für alle Menschen zugänglich zu machen, unabhängig von ihren körperlichen oder kognitiven Fähigkeiten. Dieses Projekt, das dank ministerieller Mittel ins Leben gerufen wurde und den Namen „Trentino für alle“³⁸ trägt, konzentriert sich insbesondere auf eine Reihe von Maßnahmen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: Sensibilisierung aller Akteure des Trentino-Tourismusangebots für das Thema Barrierefreiheit durch Informations- und Schulungsveranstaltungen; die Schaffung eines Informationssystems, das für die Gäste wirklich zugänglich, effizient und umfassend (sowie ständig aktualisiert) ist; die Schaffung von Infrastrukturen, die die verschiedenen touristischen Orte im Trentino für alle nutzbar machen und so die Voraussetzungen für einen wirklich inklusiven Urlaub schaffen; und schließlich die Einführung der Zertifizierung „OPEN“ mit dem Ziel, ein Netzwerk von Beherbergungsbetrieben zu schaffen, die durch den Besitz dieser Zertifizierung garantieren, dass sie für die Beherbergung von Menschen mit Behinderungen geeignet sind und ihnen ermöglichen, ihren Urlaub in vollen Zügen zu genießen, auch in Bezug auf die Nutzung der umliegenden Orte. Das Projekt befindet sich in einer fortgeschrittenen Umsetzungsphase, was insbesondere durch die Tatsache belegt wird, dass die APT kürzlich das Markenzeichen „OPEN“ angemeldet und die Gutachter geschult hat, die die für die Zertifizierung erforderlichen Voraussetzungen überprüfen werden (die Zertifizierung

³⁶ Was insbesondere die Anerkennung der Quote B3 betrifft, gelten folgende Zugangsvoraussetzungen: „a) Haushalt mit einem Indikatorwert für die wirtschaftliche Lage der Familie (ICEF) von weniger als 0,36; b) Antragsteller mit einem ununterbrochenen Wohnsitz in der Provinz Trient von mindestens drei Jahren in den zehn Jahren vor dem Datum der Antragstellung und mit Wohnsitz in der Provinz Trient zum gleichen Zeitpunkt; c) Behinderte Mitglieder des begünstigten Haushalts müssen mindestens eine der in Artikel 3 Absatz 1 des Landesgesetzes Nr. 7 vom 15. Juni 1998 beziehen (Regelung der Hilfsmaßnahmen zugunsten von Zivilinvaliden, Zivilblinden und Taubstummen) und dürfen nicht für einen ununterbrochenen Zeitraum von 30 Tagen oder mehr in Gesundheits- oder Sozial- und Gesundheitseinrichtungen untergebracht sein. S. <https://www.provincia.tn.it/Servizi/Domanda-per-la-concessione-dell-assegno-unico-provinciale>.

³⁷ Um noch einige weitere zu nennen, kann auf die Barrierefreiheit öffentlicher Dienstleistungen für gehörlose Menschen, auf die Family-Wanderwege, auf die sog. P.E.B.A. (Pläne zur Beseitigung architektonischer Barrieren) und auf barrierefreie Museen verwiesen werden.

³⁸ S. Beschluss der Landesregierung Nr. 575 vom 8. April 2022, abrufbar unter folgendem Link: <https://delibere.provincia.tn.it>.

wird von der Landesagentur für sozialen Zusammenhalt, der Zertifizierungsstelle der APT, erteilt³⁹).

3. (Fortsetzung) Das Fehlen einer lokalen Überwachungsstelle für die UN-Konvention von 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Wie im vorigen Absatz dargelegt, hat die APT im Laufe der Jahrzehnte ein zweifellos sehr gut strukturiertes System zum Schutz von Menschen mit Behinderungen geschaffen, das zunehmend auf ihre (sich im Laufe der Zeit verändernden) Bedürfnisse eingeht. Dies zeigen insbesondere die zahlreichen laufenden Projekte, die darauf abzielen, ein möglichst selbstständiges Leben in einer Vielzahl von Bereichen zu gewährleisten.

In diesem positiven (wenn auch rechtlich komplexen) Kontext trat das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Kraft, das am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung verabschiedet und von Italien mit dem Gesetz Nr. 18 von 2009 ratifiziert wurde.

Auch wenn dies nicht der richtige Ort ist, um auf den Inhalt dieses Übereinkommens⁴⁰ einzugehen, muss doch zumindest betont werden, dass es darauf abzielt, die uneingeschränkte und gleichberechtigte Wahrnehmung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Menschen mit Behinderungen unter Wahrung ihrer Würde zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Es handelt sich also um ein Rechtsinstrument, das zum ersten Mal einen umfassenden Schutz dieser Personen anstrebt, wie aus der Tatsache hervorgeht, dass es nach der Darlegung einiger allgemeiner Grundsätze alle Situationen behandelt, die möglicherweise einer Betreuung bedürfen.⁴¹

Um die Wirksamkeit dieses Schutzes zu gewährleisten, sieht das UN-Übereinkommen von 2006 in Übereinstimmung mit anderen internationalen Maßnahmen⁴² zwei Systeme zur Überwachung der konkreten Anwendung der darin vorgesehenen Menschenrechte und

³⁹ Ursprünglich mit Beschluss der Landesregierung Nr. 1485 vom 7. Juli 2011 eingerichtet und anschließend Gegenstand zahlreicher organisatorischer Änderungen. Weitere Informationen zu dieser Agentur und ihren Zuständigkeiten können unter folgendem Link eingesehen werden: <https://www.provincia.tn.it/Amministrazione/Strutture-organizzative/Agenzia-per-la-coesione-sociale-ac>.

⁴⁰ Für weitere Informationen zu diesem Thema s. MÜLLER in diesem gleichen Sonderheft der Zeitschrift.

⁴¹ Beispiele hierfür sind Barrierefreiheit, Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit, unabhängiges Leben und Teilhabe an der Gesellschaft, persönliche Mobilität, Bildung, Gesundheit, Arbeit und Beschäftigung, sozialer Schutz usw.

⁴² Die Überwachung ist ein Mechanismus, der vor allem für die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) seit langem typisch ist (der entsprechende Ausschuss wurde 1926 eingerichtet und nahm 1927 seine Arbeit auf). Vgl. WISSKIRCHEN, *The Standard-setting and Monitoring Activity of the Ilo: Legal Questions and Practical Experience*, in *International Labour Review*, 2005, 253 ff.

Grundfreiheiten vor, eines auf supranationaler Ebene⁴³ und das andere auf innerstaatlicher Ebene.

Letzteres, das für den vorliegenden Beitrag am relevantesten ist, wird in Artikel 33 Absätze 2 und 3 des Übereinkommens geregelt, wonach die Vertragsstaaten in ihrem Hoheitsgebiet eine Struktur einrichten, die speziell der Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens dient und in die sie die Zivilgesellschaft und insbesondere Menschen mit Behinderungen und ihre repräsentativen Organisationen einbeziehen.⁴⁴

Die betreffende Bestimmung legt ferner fest, dass die Einrichtung dieser Überwachungsstelle „im Einklang mit den (...) Rechts- und Verwaltungssystemen“ jedes Mitgliedstaates erfolgen muss, der sich für die Ratifizierung entscheidet.

Angesichts dieser Klarstellung überrascht es nach Ansicht des Verfassers nicht, dass Italien, das bekanntlich ein Einheitsstaat (oder besser gesagt Regionalstaat) ist, beschlossen hat, eine einzige Struktur namens „Nationale Beobachtungsstelle für die Situation von Menschen mit Behinderungen“ zu schaffen, die dem Ministerpräsidenten unterstellt ist. Dies ist in Artikel 3 des Gesetzes Nr. 18 von 2009 festgelegt, das bestimmte allgemeine Merkmale dieser Einrichtung definiert⁴⁵ und für Einzelheiten auf ein Dekret des Ministerpräsidenten verweist.⁴⁶

Ebenso verständlich ist die Entscheidung Österreichs, das hingegen ein Bundesstaat ist, verschiedene Überwachungsstrukturen einzurichten: eine auf zentraler Ebene (Bund) und die anderen in jedem der Länder, aus denen sich der Staat zusammensetzt.⁴⁷

Zu diesen Bundesländern gehört natürlich auch Tirol, dessen normative und administrative Richtlinien oft als Vorbild für Südtirol dienen, und zwar aus den bekannten politisch-kulturellen Gründen, die seit jeher eine bemerkenswerte Nähe zwischen den beiden Ländern bestimmt haben und auch heute noch bestimmen.

⁴³ Geregelt durch Artikel 34 des UN-Übereinkommens von 2006.

⁴⁴ S. hierzu DE BECO, *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: National Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, Leiden, 2013.

⁴⁵ Insbesondere zu den Aufgaben dieser Stelle (Abs. 5): „5. Die Beobachtungsstelle hat folgende Aufgaben: a) Förderung der Umsetzung des in Artikel 1 genannten Übereinkommens und Ausarbeitung des detaillierten Berichts über die getroffenen Maßnahmen gemäß Artikel 35 des Übereinkommens in Abstimmung mit dem interministeriellen Ausschuss für Menschenrechte; b) Ausarbeitung eines Dreijahresaktionsprogramms zur Förderung der Rechte und Integration von Menschen mit Behinderungen in Umsetzung der nationalen und internationalen Rechtsvorschriften; c) Förderung der Erhebung statistischer Daten, die die Situation von Menschen mit Behinderungen auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen territorialen Gegebenheiten veranschaulichen; d) einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Behindertenpolitik gemäß Artikel 41 Absatz 8 des Gesetzes Nr. 104 vom 5. Februar 1992 in der durch Absatz 8 dieses Artikels geänderten Fassung zu erstellen; e) die Durchführung von Studien und Forschungen zu fördern, die dazu beitragen können, vorrangige Bereiche zu ermitteln, auf die Maßnahmen und Interventionen zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet werden sollen.“

⁴⁶ Es handelt sich um das Dekret Nr. 167 vom 6. Juli 2010, das unter folgendem Link verfügbar ist: <https://www.osservatorio-disabilita.gov.it/media/1372/2-decreto-inter-6-luglio-2010-n-167.pdf>.

⁴⁷ S. hierzu den Aufsatz von PIXNER in diesem gleichen Sonderheft der Zeitschrift.

Dies ist wahrscheinlich der Grund für die Entscheidung der Autonomen Provinz Bozen, eine Überwachungsstelle für die UN-Konvention von 2006 einzurichten, die in vielerlei Hinsicht der Tiroler Stelle nachempfunden ist, um die ihr durch das Autonomiestatut übertragenen Zuständigkeiten in diesem Bereich besser ausüben zu können.⁴⁸ Die Südtiroler Erfahrung ist übrigens kein Einzelfall, da ähnliche Strukturen auch von einigen anderen Regionen geschaffen wurden.⁴⁹ Obwohl der italienische Staat beschlossen hat, Artikel 33 des Übereinkommens durch die Einrichtung einer nationalen Beobachtungsstelle umzusetzen, wurden diese territorialen Erfahrungen dennoch als mit dem gemäß Gesetz Nr. 18 von 2009⁵⁰ angenommenen Umsetzungsplan vereinbar angesehen.

Soweit bekannt ist, wurde im Trentino hingegen nie auf politischer Ebene darüber diskutiert, ob es sinnvoll wäre, sich in dieser Frage an Südtirol und Tirol anzupassen. Ein Umstand, der auf den ersten Blick eher seltsam erscheint, insbesondere wenn man die Aufmerksamkeit berücksichtigt, die die derzeitige wie auch die vorherige Mehrheit im Landtag der Situation von Menschen mit Behinderungen widmet. Dies ändert jedoch nichts daran, dass bereits vor der Tagung, aus der die Beiträge in diesem Sonderheft von *Equal – Rivista di Diritto Antidiscriminatorio* hervorgegangen sind, einige Verbände in der Region Interesse an dieser Erfahrung bekundet hatten: Dabei handelt es sich insbesondere um die Selbstvertretergruppe von Anffas mit dem Namen „Io cittadino“, die bereits seit vielen Jahren an der jährlichen öffentlichen Sitzung der Südtiroler Beobachtungsstelle⁵¹ (auf Einladung dieser) teilnimmt und sich auch mit dem Büro des Gleichstellungsrates der APT getroffen hat, um mit diesem über die Gründe für die Nicht-Einrichtung einer Struktur zur Überwachung der UN-Konvention von 2006⁵² im Trentino zu diskutieren.

Es ist offensichtlich, dass das Trentino, zumindest wenn man in „euroregionalen Kategorien“ denkt, in dieser Hinsicht eine echte Anomalie darstellt, über die nach Ansicht des Verfassers eine eingehende Diskussion geführt werden sollte, um insbesondere zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Kehrtwende gegeben sind. Im Übrigen scheint der Zeitpunkt besonders günstig zu sein, da auf nationaler Ebene die Vorschriften zum Schutz von Menschen mit Behinderungen derzeit Gegenstand tiefgreifender Reformen sind und diese Reformen, wie bereits erwähnt, auch das Trentino betreffen, und zwar bereits in der Testphase. In dem Moment, in dem das gesamte Thema neu diskutiert wird, könnte man auch

⁴⁸ Vgl. hierzu den Aufsatz von HAPFACHER in diesem gleichen Sonderheft der Zeitschrift.

⁴⁹ Beispiele hierfür gibt es viele. Einige Regionen wie Umbrien, die Abruzzen und die Basilikata haben spezifische Regionalgesetze erlassen, andere wie Kampanien haben Beschlüsse der Regionalregierung gefasst.

⁵⁰ Andernfalls wären die regionalen Vorschriften, mit denen diese Beobachtungsstellen eingerichtet wurden, von der Regierung vor dem Verfassungsgericht angefochten worden.

⁵¹ S. erneut den Aufsatz von HAPFACHER in diesem Sonderheft.

⁵² Der Grund, warum die Selbstvertretungsgruppe „Io cittadino“ von Anffas sich in dieser Angelegenheit mit dem Büro des Gleichstellungsrates auseinandersetzen wollte, liegt darin begründet, dass in den anderen Ländern der Euregio die Beobachtungsstellen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen gerade von diesen Ombudsstellen (den Gleichstellungsrätinnen von Tirol und Südtirol, Isolde Kafka und Brigitte Hofer) geleitet werden.

über die Zweckmäßigkeit der Einrichtung einer provinziellen Struktur nachdenken, die die Umsetzung der mehrfach erwähnten UN-Konvention überwacht. Auf diese Fragen wird im nächsten Abschnitt näher eingegangen.

4. Die derzeit in Italien und im Trentino laufenden Reformen: eine Gelegenheit, auch die Struktur des Schutzes von Menschen mit Behinderungen auf Landesebene zu überdenken?

Wenn man sich also mit den derzeit laufenden Reformen befasst, muss zunächst daran erinnert werden, dass sie im Wesentlichen nationaler Natur sind: Da jedoch beim Thema Schutz von Menschen mit Behinderungen staatliche und regionale/provinzielle Gesetzgebungskompetenzen miteinander verflochten sind, werden diese Reformen auch auf territorialer Ebene erhebliche Auswirkungen haben.⁵³

Der vom Gesetzgeber eingeschlagene Weg geht vom Nationalen Plan für Wiederaufbau und Resilienz (sog. PNRR)⁵⁴ aus, insbesondere von dessen Mission 5, „Inklusion und Zusammenhalt“,⁵⁵ in deren Rahmen unter anderem die Verabschiedung eines Rahmengesetzes zum Thema Behinderung einerseits und eines organischen und kohärenten Systems von Maßnahmen zugunsten pflegebedürftiger älterer Menschen andererseits vorgesehen war. Was insbesondere die erste Frage betrifft, so war die Grundidee, die behinderten Menschen und ihre Bedürfnisse in den Mittelpunkt zu stellen und damit die Grundsätze der UN-Konvention von 2006 vollständig umzusetzen.

Derzeit bestehen die zur Umsetzung dieses Reformkurses ergriffenen Rechtsvorschriften aus dem Ermächtigungsgesetz Nr. 227 von 2021,⁵⁶ das durch eine Reihe von gesetzesvertretenden Dekreten umgesetzt wurde: das gesetzesvertretende Dekret Nr. 222 von 2023 zur Umgestaltung öffentlicher Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen und Inklusion, das gesetzesvertretende Dekret Nr. 20 von 2024 zur Einrichtung der Nationalen Behörde zur Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und vor allem das gesetzesvertretende Dekret Nr. 62 von 2024 zur Definition des Behindertenstatus, zur Basisbewertung, zu angemessenen Vorkehrungen und zur multidimensionalen Bewertung zur Umsetzung eines individuellen, personalisierten und partizipativen Lebensplans.⁵⁷

⁵³ Wie auch im abschließenden Absatz dieses Beitrags dargelegt wird.

⁵⁴ S. hierzu TARANTINO, MARCHISIO, *Gli spiriti della legge. Sulle tensioni istituzionali del decreto legislativo 62/2024 in tema di progetto personalizzato per le persone con disabilità. Uno studio di animismo giuridico*, in *Sociologia del Diritto*, 2025, 359 f.

⁵⁵ Vgl. für Details CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Brüssel, 2021, abrufbar unter <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, 213 ff.

⁵⁶ Nicht, wie ursprünglich vorgesehen, ein Rahmengesetz: vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, *op. cit.*, 215.

⁵⁷ Zu diesem Reformprozess s. allgemein ARCONZO, *L'incerto avvio delle riforme in tema di disabilità previste dalla legge n.*

Letztere Maßnahme stellt übrigens den wichtigsten Baustein des reformierten Systems dar: ein Baustein, der so komplex ist, dass er, wie bereits erwähnt, vor seinem endgültigen Inkrafttreten getestet werden muss (ein Test, an dem auch das Trentino beteiligt sein wird). Obwohl es hier nicht möglich ist, eine detaillierte Analyse des Inhalts des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 vorzunehmen, lohnt es sich zumindest, die wichtigsten Neuerungen zu betrachten, wobei vorweggenommen sein soll, dass es sich zweifellos durch seine große Innovationskraft auszeichnet, aber gleichzeitig auch nicht unerhebliche kritische Punkte aufweist.⁵⁸

Im Allgemeinen befasst sich das oben genannte gesetzvertretende Dekret mit zwei großen Themenbereichen.

Der eine betrifft die vom Gesetzgeber in früheren Gesetzen zu diesem Thema verwendete Terminologie, die in vielerlei Hinsicht mittlerweile anachronistisch und unangemessen ist und daher insgesamt überarbeitet wird. Insbesondere wird das Wort „Handicap“ durch das Wort „Behinderung“ ersetzt,⁵⁹ während bei Bezugnahme auf eine „schwere Behinderung“ das Element der Schwere ganz anders dargestellt wird, indem je nach Fall auf die Notwendigkeit einer hohen, sehr hohen oder sogar intensiven Unterstützung hingewiesen wird.⁶⁰ Die andere Frage, bei der das gesetzvertretende Dekret Nr. 62 von 2024 den geltenden Rahmen erheblich ändert, betrifft die Vereinfachung des Verfahrens zur Feststellung der Behinderung (sog. Basisbewertung) und die Einführung der multidimensionalen Bewertung und des personalisierten und partizipativen individuellen Lebensplans.

Während der erste Punkt nach Ansicht des Verfassers zwar von großer Bedeutung ist, aber eher symbolischen Charakter hat, ist der zweite Punkt aus verschiedenen Gründen, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen, potenziell sehr innovativ.

Zunächst einmal war die Entscheidung des nationalen Gesetzgebers, sich mit der Feststellung der Behinderung zu befassen und die entsprechenden Verfahren zu vereinheitlichen (und damit zu vereinfachen) (Teil II des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024), von großer Bedeutung. Damit wird die bisherige erhebliche Komplexität dieser Phase überwunden, die im Wesentlichen auf die unterschiedlichen, gesetzlich vorgesehenen und daher abstrakt feststellbaren Status zurückzuführen war, die jeweils nach eigenen Modalitäten (zivilrechtliche Invalidität, zivilrechtliche Blindheit, zivilrechtliche Taubheit, Behinde-

227 del 2021, in www.federalismi.it, 2025, 16, 15 ff.; DI MAURO *Il progetto di vita confluisce nella "legge" a tutela delle persone disabili. Prime riflessioni sulle criticità e potenzialità dell'istituto*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2025, 207 ff., VERGA, *Le parole della disabilità e la „valutazione di base“. Luci ed ombre delle novità introdotte dal decreto 62/2024*, in *Sociologia del Diritto*, 2025, 335 ff.; D. GAROFALO, *La nuova nozione di disabilità del D.lgs. n. 62/2024 e prime valutazioni di compatibilità con la L. n. 106/2025 sui malati oncologici e cronici*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2025, 766 ff.; sowie schließlich SITZIA, CAPONETTI (Hrsg.), *Disabilità e lavoro. La transizione dal modello medico-previdenziale a quello bio-psico-sociale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 2 ff.

⁵⁸ Die im Folgenden gebührend hervorgehoben werden.

⁵⁹ Dies ist in Artikel 4 Abs. 1 Buchstaben a) und b) des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 festgelegt.

⁶⁰ Gemäß Artikel 4 Abs. 1 Buchstaben c) und d) des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024. Vgl. hierzu VERGA, *op. cit.*, 339 ff.

rung usw.) festgestellt wurden. Die Basisbewertung, so die Bezeichnung des neuen Feststellungsverfahrens, stellt somit gemäß Artikel 5 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 ein einheitliches, auf die Person ausgerichtetes Verfahren dar, das sich an einer Reihe von Kriterien orientiert, die in derselben Bestimmung festgelegt sind.⁶¹ Im Einklang mit diesem vereinfachenden Ansatz überträgt der nachfolgende Artikel 9 die Verwaltung des gesamten Verfahrens ausschließlich dem nationalen Institut für die soziale Fürsorge (INPS). Das Ziel dieser Maßnahme ist es (Artikel 5 Abs. 4 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024), einen dem festgestellten Grad der Behinderung angemessenen Schutz zu gewährleisten und dabei Menschen mit Behinderungen, die intensive Unterstützung benötigen, Vorrang einzuräumen. Mit der entsprechenden Feststellung ist gegebenenfalls auch der Schutz der sog. angemessenen Vorkehrungen verbunden, d. h. der notwendigen, relevanten, geeigneten und angemessenen Maßnahmen und Anpassungen, die für die verpflichtete Person nicht übermäßig belastend sind und in einer residualen Logik zu ergreifen sind, d. h. wenn das betreffende Menschenrecht oder die betreffende Grundfreiheit von der betroffenen Person mit Behinderung konkret nicht in vollem Umfang ausgeübt werden kann.⁶² Schließlich folgt aus der Anerkennung der Behinderung die Möglichkeit, die Einleitung eines multidimensionalen Bewertungsverfahrens für den individuellen Lebensplan zu beantragen.

Bei der Analyse dieses innovativen Verfahrens ist zunächst anzumerken, dass es in Teil III des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 geregelt ist, das ihm etwa fünfzehn Bestimmungen widmet.

Der Antrag auf Erstellung des Lebensplans (für den die multidimensionale Bewertung eine Vorstufe darstellt) wird von der betroffenen Person oder ihrem Vertreter gestellt (Artikel 23 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024). Auf diesen Antrag folgt die Einleitung des Verfahrens und damit die bereits erwähnte multidimensionale Bewertung, die von einer gesetzlich festgelegten Gruppe von Personen (sog. multidimensionale Bewertungs-

⁶¹ Und insbesondere aus dessen Abs. 3: „3. Das grundlegende Bewertungsverfahren basiert auf folgenden Kriterien: a) Ausrichtung des gesamten medizinisch-rechtlichen Bewertungsprozesses auf der Grundlage der ICD und der beschreibenden ICF-Instrumente, unter besonderer Berücksichtigung der Aktivität und Teilhabe der Person im Sinne der ICF-Fähigkeiten; b) Verwendung des WHODAS und seiner nachfolgenden Aktualisierungen sowie weiterer wissenschaftlich validierter und von der Weltgesundheitsorganisation identifizierter Bewertungsinstrumente als ergänzendes Instrument und zur Beteiligung der Person, mit Ausnahme von Minderjährigen, zum Zwecke der Beschreibung und Analyse der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit; c) Berücksichtigung der Aktivität der Person, um den Bedarf an Unterstützung oder intensiver Unterstützung festzustellen; d) ausschließlich für die Zwecke der Bewertung der zivilrechtlichen Invalidität gemäß Absatz 1 Buchstabe a) Verwendung von medizinisch-rechtlichen Tabellen zum Zustand nach einer dauerhaften Beeinträchtigung, die auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und Errungenschaften erstellt wurden; e) Rechtzeitigkeit, Nähe, Effizienz und Transparenz“.

⁶² Zum Thema angemessene Vorkehrungen nach der Reform vgl. unter den wenigen veröffentlichten Beiträgen SBERNA, *L'adozione degli accomodamenti ragionevoli nell'ordinamento comunitario e in quello nazionale: verso una piena inclusione lavorativa dei disabili*, in *Il Diritto del Mercato del Lavoro*, 2025, 171 ff. und LIMENA, *La forza espansiva della nozione di accomodamenti ragionevoli: una strada sempre meno in salita*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 3, 2 ff.

einheit)⁶³ nach einer multidisziplinären Methode durchgeführt wird, die auf dem bio-psycho-sozialen Ansatz basiert und die Vorgaben der ICF⁶⁴ und der ICD⁶⁵ berücksichtigt.

Das Verfahren gliedert sich in vier Phasen (Artikel 25 Absatz 2 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024): Zunächst werden die Ziele der Person mit Behinderung entsprechend ihren Wünschen und Erwartungen definiert und das Funktionsprofil in den verschiedenen frei gewählten Lebensbereichen erstellt (erste Phase). Anschließend werden mögliche Barrieren in den oben genannten Bereichen und die entsprechenden Anpassungsfähigkeiten identifiziert (zweite Phase). Danach werden Bewertungen zum Profil der körperlichen, geistigen, intellektuellen und sensorischen Gesundheit sowie zu den Bedürfnissen der betreffenden Person mit Behinderung unter Berücksichtigung ihrer Prioritäten formuliert (dritte Phase). Abschließend werden die im Lebensplan zu erreichenden Ziele definiert, ausgehend von etwaigen spezifischen Unterstützungsplänen, die bereits zuvor umgesetzt wurden (vierte Phase).

Was die Regelung des Lebensplans gemäß Artikel 18 ff. des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 anbelangt, ist zunächst hervorzuheben, dass dieser darauf abzielt, die Zwecke der Person mit Behinderung zu verwirklichen, um ihre persönlichen und gesundheitlichen Bedingungen in den verschiedenen Lebensbereichen zu verbessern und ihre soziale Inklusion und Teilhabe in Bezug auf die Gleichstellung mit der Allgemeinbevölkerung zu erleichtern.⁶⁶

Was hingegen seinen Inhalt betrifft, muss der Lebensplan „die Instrumente, Ressourcen, Maßnahmen, Leistungen, Dienste und angemessenen Vorkehrungen umfassen, die auch darauf abzielen, Barrieren zu beseitigen und zu verhindern und die notwendigen Unter-

⁶³ Zu dieser multidimensionalen Bewertungseinheit gehören die in Artikel 24 Abs. 2 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 genannten Personen, d. h.: „(...) a) die Person mit Behinderung; b) die Person, die die elterliche Verantwortung für Minderjährige ausübt, der Vormund oder der Betreuer, sofern er mit Befugnissen ausgestattet ist; c) die in Artikel 22 genannte Person, sofern sie von der betroffenen Person benannt wurde; d) ein Sozialarbeiter, ein Erzieher oder ein anderer Mitarbeiter der örtlichen Sozialdienste; e) ein oder mehrere Gesundheitsfachkräfte, die vom Sanitätsbetrieb oder vom Sanitätsbezirk mit der Aufgabe betraut sind, die soziale und gesundheitliche Integration zu gewährleisten; f) ein Vertreter der Bildungseinrichtung in den Fällen gemäß Artikel 6 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 66 vom 13. April 2017; g) falls erforderlich, ein Vertreter der Dienste für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt gemäß Artikel 6 des Gesetzes Nr. 68 vom 12. März 1999 in den in Artikel 1 Absatz 1 desselben Gesetzes genannten Fällen; h) der frei gewählte Hausarzt oder Kinderarzt der Person mit Behinderung, ohne Kosten für die öffentliche Hand“. Zu diesen Personen können diejenigen hinzukommen, die im folgenden Absatz 3 desselben Artikels 24 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 genannt sind.

⁶⁴ Es handelt sich um die „Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit – International Classification of Functioning Disability and Health (ICF)“, die von der Weltgesundheitsorganisation gemäß den Artikeln 21, Buchstabe b) und 22 des Protokolls über die Gründung der Weltgesundheitsorganisation, das am 22. Juli 1946 in New York unterzeichnet und mit dem gesetzesvertretenden Dekret des provisorischen Staatsoberhauptes Nr. 1068 vom 4. März 1947 in Kraft gesetzt wurde“ (Artikel 2, Abs. 1, Buchstabe c) des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024).

⁶⁵ Das heißt die „Internationale Klassifikation der Krankheiten – International Classification of Diseases (ICD), die von der Weltgesundheitsorganisation gemäß den Artikeln 21, Buchstabe b) und 22 des Protokolls über die Gründung der Weltgesundheitsorganisation, das am 22. Juli 1946 in New York unterzeichnet und mit dem gesetzesvertretenden Dekret des provisorischen Staatsoberhauptes Nr. 1068 vom 4. März 1947 in Kraft gesetzt wurde“ (Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe d) des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024).

⁶⁶ Dies geht aus Artikel 18 Abs. 1 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 hervor.

stützungsmaßnahmen für die Inklusion und Teilhabe der Person selbst in den verschiedenen Lebensbereichen, einschließlich Schule, Hochschulbildung, Wohnen, Arbeit und Soziales, zu aktivieren. Der Lebensplan umfasst auch die in der geltenden Gesetzgebung vorgesehenen Maßnahmen zur Überwindung von Armut, Marginalisierung und sozialer Ausgrenzung sowie etwaige Unterstützungsleistungen für die Familie und diejenigen, die Pflege und Betreuung leisten (...).⁶⁷

Einer der zweifellos wichtigsten Aspekte des neuen Systems ist die Tatsache, dass die Person mit Behinderung, die Inhaber des Lebensplans ist, an der Festlegung dessen Inhalts mitwirkt und Änderungen und Ergänzungen entsprechend ihren Wünschen, Erwartungen und Entscheidungen vornehmen kann, d. h. in einer entschieden partizipativen Logik, die sie in den Mittelpunkt des Systems stellt.⁶⁸

In diesem Zusammenhang misst das Gesetz der Wahlfreiheit der behinderten Person in Bezug auf „wo leben“ und „mit wem leben“ besondere Bedeutung bei. Der Lebensplan muss nämlich angemessene Wohnlösungen gewährleisten, einschließlich des Rechts auf häusliche Pflege und soziale Unterstützung.⁶⁹

Schließlich regelt das gesetzvertretende Dekret Nr. 62 von 2024 das sog. Projektbudget, das als eine Reihe von Ressourcen (personelle, berufliche, technologische, instrumentelle sowie wirtschaftliche, öffentliche und private) verstanden wird, die miteinander integriert sind und auch innerhalb der territorialen Gemeinschaft und des Systems der informellen Unterstützung aktiviert werden können.⁷⁰

Die kurze Beschreibung der Inhalte der Reform zeigt deutlich, wie „revolutionär“ die neuen Vorschriften zum Thema Behinderung sind, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass sie in Übereinstimmung mit der UN-Konvention von 2006 den Menschen, seine Wünsche und Erwartungen in den Mittelpunkt stellen.

Das Modell, das diese Vorschriften ins Leben rufen, war dem italienischen Gesetzgeber übrigens nicht völlig unbekannt, da es bereits in den Neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts in die Rechtsordnung aufgenommen wurde. Radikal verändert hat sich nun jedoch die Durchdringung des neuen Ansatzes, der in der Vergangenheit nur bestimmte Aspekte der Regelung betraf.⁷¹ Bei dieser Perspektivänderung spielte die UN-Konvention von 2006 zweifellos eine grundlegende Rolle. In ihr wird ein Modell der partizipativen und gemeinsamen Planung nämlich voll und ganz begrüßt und gefördert.

⁶⁷ Gemäß Artikel 18 Abs. 2 des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024.

⁶⁸ Artikel 18 Abs. 3 des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024.

⁶⁹ Aufgrund seiner Bedeutung wird diesem Aspekt eine separate Bestimmung gewidmet, nämlich Artikel 20 des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024.

⁷⁰ Gemäß Artikel 28 des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024.

⁷¹ Beispielsweise wird auf die Bestimmungen von Artikel 14 des Gesetzes Nr. 328 von 2000 verwiesen, das bereits die Möglichkeit vorsah, auf Antrag der betroffenen Person „individuelle Projekte für Menschen mit Behinderungen“ ins Leben zu rufen.

Ein Modell, das jedoch, wie bereits erwähnt, auch eine Reihe von kritischen Punkten aufweist, die von der (wenigen) Lehre, die sich bisher mit der Reform befasst hat, punktuell hervorgehoben wurden. In diesem Zusammenhang sind zwei Aspekte von Bedeutung, von denen der eine (wie so oft) mit wirtschaftlichen Fragen zusammenhängt und der andere das Thema der „Deinstitutionalisierung“ betrifft, das im Rahmen einer Reform, die den Menschen mit Behinderungen und seine Bedürfnisse in den Mittelpunkt stellen will, eine grundlegende Rolle einnimmt – oder einnehmen sollte.

In Bezug auf den ersten Aspekt wurde insbesondere hervorgehoben, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung des neuen Systems zusätzliche Mittel für die Finanzierung der Basisbewertung, nicht jedoch für die multidimensionale Bewertung und den Lebensplan bereitgestellt hat.⁷² Gemäß Artikel 9 Abs. 6 und 7 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 wird das INPS nämlich ermächtigt, sein Personal aufzustocken, um das Verfahren der Basisbewertung, für das es nun allein verantwortlich ist, besser bewältigen zu können. In Artikel 34 Abs. 2 derselben Maßnahme heißt es hingegen, dass die Umsetzung dieses Dekrets keine neuen oder höheren Belastungen für die öffentlichen Finanzen mit sich bringen darf. Dieser kritische Punkt ist sicherlich nicht unerheblich, da die multidimensionale Bewertung und der Lebensplan vielleicht den innovativsten Teil des neuen Systems darstellen und ohne eine angemessene Mittelzuweisung Gefahr laufen, nur langsam, umständlich und damit letztlich nicht besonders effektiv umgesetzt zu werden.

Was hingegen das Thema „Deinstitutionalisierung“ betrifft, so lässt sich allgemein sagen, dass es sich um eine weitaus subtilere Frage handelt. Auch wenn diesbezüglich Bedenken geäußert werden können, lässt sich derzeit nicht absehen, wie sich dies auf das Schicksal der Reform auswirken wird. Es ist natürlich völlig klar, dass die zuvor beschriebenen Prozesse der Betreuung von Menschen mit Behinderungen so weit wie möglich „deinstitutionalisiert“ werden müssen, um die Übereinstimmung der Reform mit der UN-Konvention von 2006 und damit ihren Erfolg zu gewährleisten. Angesichts dieser Situation ist es besonders bemerkenswert, dass sich das Ermächtigungsgesetz Nr. 227 von 2021 (in Artikel 2, Abs. 2, Buchstabe c), Nr. 12) für die „Deinstitutionalisierung“⁷³ ausspricht und diese offensichtlich als wichtigen Bestandteil des neuen Systems betrachtet, das gesetzesvertretende Dekret Nr. 62 von 2024 hingegen in keiner Weise darauf Bezug nimmt.⁷⁴ Bei genauer Betrachtung handelt es sich hierbei eher um einen substanziellen als um einen formalen

⁷² Vgl. TARANTINO, MARCHISIO, *op. cit.*, 363.

⁷³ Nach diesem Grundsatz hätte man nämlich „12) vorsehen müssen, dass im Rahmen des individuellen Lebensplans, das auf die Gewährleistung der Inklusion und der sozialen Teilhabe, einschließlich der Ausübung des Rechts auf Zuneigung und Geselligkeit, ausgerichtet ist, Unterstützungsleistungen und Dienste für ein selbstbestimmtes Wohnen sowie Modelle der selbstverwalteten persönlichen Betreuung festgelegt werden können, die das unabhängige Leben von Menschen mit Behinderungen im Erwachsenenalter unterstützen, ihre Deinstitutionalisierung fördern und ihre Institutionalisierung verhindern, wie in Artikel 8 des Gesetzes Nr. 104 vom 5. Februar 1992 und in Artikel 19 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorgesehen, auch durch die koordinierte Umsetzung der Projekte der Missionen 5 und 6 des PNRR und durch die im Gesetz Nr. 112 vom 22. Juni 2016 vorgesehenen Maßnahmen“.

⁷⁴ V. TARANTINO, MARCHISIO, *op. cit.*, 365.

Aspekt, da aus dem Gesetzestext dieses Dekrets eine ganze Reihe von Elementen hervorgeht, die auf institutionalistische „Rückfälle“ hindeuten, welche weit vom Geist entfernt sind, der es eigentlich prägen sollte. Das bedeutendste dieser Elemente ist zweifellos die bereits erwähnte Bestimmung in Artikel 20 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024, die die Wahlfreiheit der behinderten Person in Bezug auf „wo leben“ und „mit wem leben“ betrifft. Aus der Prüfung der oben genannten Bestimmung geht jedoch hervor, dass der Lebensplan in Wirklichkeit diese Wahlfreiheit begünstigt, d. h. ein potenzielles (oder tendenzielles) und nicht unbedingt ein tatsächliches Recht begründet,⁷⁵ wodurch wichtige Fragmente der Institutionalisierung wieder zum Vorschein kommen und vor allem vom Geist des Ermächtigungsgesetzes und noch mehr von der UN-Konvention von 2006 abgewichen wird⁷⁶.

Da sich der bisher skizzierte Reformprozess derzeit in der Erprobungsphase, also in einem absolut frühen Stadium befindet, kann nur seine künftige konkrete Umsetzung Aufschluss über die tatsächliche Natur der Rechte geben, die Menschen mit Behinderungen zuerkannt werden.

Was nun schließlich diese Testphase betrifft, soll daran erinnert werden, dass das Trentino zu den Provinzen gehört, in denen sie im Laufe des Jahres 2026 durchgeführt wird.⁷⁷ Da, wie bereits erwähnt, die APT im Laufe der Jahre die ihr durch das Autonomiestatut übertragenen Zuständigkeiten im Bereich Behinderung ausgeübt hat und die Testphase dennoch gemäß den Vorgaben des gesetzesvertretenden Dekret Nr. 62 von 2024 erfolgen muss, hat der Landesgesetzgeber mit Art. 20 des Landesgesetzes Nr. 5 von 2025 eingegriffen und damit die Landesvorschriften zugunsten der nationalen Vorschriften *de facto* ausgesetzt.⁷⁸ Die einzige derzeit noch geltende territoriale Besonderheit besteht gemäß

⁷⁵ In Absatz 1 von Artikel 20 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 wird genau das Verb „abzielen“ verwendet: „1. Der Lebensplan zielt darauf ab, die Freiheit von Menschen mit Behinderungen zu fördern, selbst zu entscheiden, wo und mit wem sie leben möchten, indem geeignete Wohnlösungen gefunden werden und, falls erforderlich, das Recht auf häusliche Pflege und soziale Unterstützung gewährleistet wird, es sei denn, es ist unmöglich, die Intensität der Maßnahmen in Bezug auf ihre Angemessenheit oder die erforderliche fachliche Qualität sicherzustellen“.

⁷⁶ Tatsächlich ist Artikel 19 der UN-Konvention von 2006 hingegen von großer Bestimmtheit geprägt: „Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass: a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben; (...)“.

⁷⁷ Auch wenn gemäß Artikel 33 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 die Testphase (mit einer Dauer von 24 Monaten) eigentlich bereits Anfang 2025 hätte beginnen sollen.

⁷⁸ Diese Bestimmung legt in Absatz 1 fest, dass „1. Um die Durchführung des in Artikel 33 Absätze 1 und 2 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 vom 3. Mai 2024 vorgesehenen Pilotprojekts auf dem Gebiet der Provinz zu ermöglichen (Definition des Behinderungszustands, der Basisbewertung, der angemessenen Vorkehrungen, der multidimensionalen Bewertung für die Ausarbeitung und Umsetzung des individuellen und partizipativen Lebensplans), werden die Basisbewertung bezüglich der in der Testphase behandelten Erkrankungen, sowie die multidimensionale Bewertung und die Ausarbeitung des Lebensplans gemäß den Bestimmungen des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 62 von 2024 und den entsprechenden Durchführungsbestimmungen durchgeführt, auch in Abweichung von den geltenden Landesvorschriften“.

demselben Artikel 20 des Landesgesetzes Nr. 5 von 2025 darin, dass die Verwaltung des Verfahrens zur Grundbewertung der APSS und nicht der INPS übertragen wurde.⁷⁹

Um die mehrfach erwähnte Testphase zu regeln, hat die Landesregierung des Trentino am 31. Oktober 2025 spezifische Leitlinien für die Talgemeinschaften und die APSS zur multidimensionalen Bewertung und zur Ausarbeitung des Lebensplans von Menschen mit Behinderungen erlassen.⁸⁰ Es handelt sich um ein Dokument, das das Ergebnis langwieriger Überlegungen und sehr detailliert ist. Darin werden das Governance-Modell des Systems, das Verfahren zur Ausarbeitung des Lebensplans, die multidimensionalen Bewertungseinheiten und die multidimensionale Bewertung selbst, die Inhalte des Lebensplans, der Ausbildungsplan und schließlich die Überwachung des Pilotprojekts geregelt.

Während also hinsichtlich der Basisbewertung vorerst⁸¹ die derzeitige Struktur beibehalten wird, wird die Testphase der Reform gemäß gesetzesvertretenden Dekret Nr. 62 von 2024 für die multidimensionale Bewertung und den Lebensplan eine entscheidende Auswirkung haben. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu betonen, dass auch auf EU-Ebene kürzlich Maßnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen verabschiedet wurden, die jedoch zu problematischen Überschneidungen der Rechtsvorschriften führen könnten und daher vom nationalen Gesetzgeber mit besonderer Aufmerksamkeit umgesetzt werden müssen. Darauf wird im nächsten und letzten Absatz noch kurz zurückgekommen.

5. Einige abschließende Überlegungen: die jüngsten Richtlinien der Europäischen Union zum Thema Gleichstellungsstellen und die mögliche Rolle der Gleichstellungsrät:innen bei der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung

Tatsächlich hat die Europäische Union (EU) im späten Frühjahr 2024 zwei Richtlinien verabschiedet, die die sog. Gleichstellungsstellen (*equality bodies*) regeln, nämlich die Richtlinien Nr. 1499 und 1500.⁸² Es handelt sich um „Zwillingsrichtlinien“, d. h. um Maßnahmen mit nahezu identischem Inhalt (aber unterschiedlicher Rechtsgrundlage),⁸³ mit denen der

⁷⁹ Wie in Absatz 2 dieser Bestimmung bekräftigt.

⁸⁰ Es handelt sich um den Beschluss der Landesregierung Nr. 1687, dessen Text unter folgendem Link verfügbar ist: <https://delibere.provincia.tn.it>.

⁸¹ In diesem Zusammenhang muss geklärt werden, wie die APT nach Abschluss der Testphase die einschlägige Landesgesetzgebung reformieren wird.

⁸² Zu diesen Richtlinien s. insbesondere BORZAGA, *Equality bodies e contrasto alle discriminazioni nei luoghi di lavoro: il nuovo quadro normativo eurounitario e le possibili implicazioni per l'ordinamento italiano*, in *Lavoro e Previdenza Oggi*, 2025, 727 ff., sowie CURTI GIALDINO, *L'imperativo dell'indipendenza e dell'efficacia: il recepimento in Italia delle direttive dell'Unione europea sugli organismi per la parità*, in www.federalismi.it, 2026, 1, 33 ff.

⁸³ S. hierzu allgemein ENGEL, *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union: Competence Overlaps, Institutional*

EU-Gesetzgeber im Wesentlichen diese Stellen und damit die Bekämpfung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten stärken wollte.⁸⁴

Es ist natürlich nicht möglich, im Rahmen dieser Abhandlung detailliert auf den Inhalt der genannten Richtlinien einzugehen, außer um hervorzuheben, dass sie sich nicht mehr nur (wie in der Vergangenheit) mit Diskriminierungen aufgrund der Rasse und der ethnischen Herkunft oder des Geschlechts befassen, sondern ihren Anwendungsbereich auf alle derzeit durch die Verträge verbotenen Diskriminierungen ausweiten.⁸⁵ Insbesondere die Richtlinie Nr. 2024/1499/EU zeugt von dieser Ausweitung: Sie regelt nämlich die Gleichstellungsstellen, die sich mit der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (sowie aufgrund der Rasse und der ethnischen Herkunft, die erneut aufgegriffen werden) befassen. Die Richtlinie Nr. 2024/1500/EU regelt hingegen die Gleichstellungsstellen, die Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts bekämpfen sollen und mit denen in verschiedenen europäischen Staaten bereits seit vielen Jahren konsolidierte Erfahrungen vorliegen (wenn auch nicht ohne teilweise schwerwiegende Probleme). Dies bezieht sich insbesondere auf die italienischen Gleichstellungsräti:nnen, eine Institution, die bereits in den 1980er Jahren geschaffen wurde und derzeit durch das gesetzvertretende Dekret Nr. 198 von 2006⁸⁶ geregelt ist.

Von Interesse ist hier natürlich die Einbeziehung von Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung in die neuen Vorschriften und damit in die künftigen Aktivitäten der Gleichstellungsstellen auf nationaler Ebene. An dieser Stelle beginnt die heikle Phase der Umsetzung der genannten Richtlinien, die bis zum Sommer 2026 abgeschlossen sein muss und in gewisser Weise als weiterer Baustein der bereits mehrfach erwähnten Reformen im Bereich Behinderung betrachtet werden kann.

In diesem Zusammenhang und obwohl keinerlei Hinweise gegeben wurden, auch nicht im europäischen Delegationsgesetz 2024,⁸⁷ lassen sich zwei verschiedene Möglichkeiten für die Umsetzung der genannten Richtlinien vermuten: Die Regierung könnte die in den letzten Jahrzehnten von Gleichstellungsräti:nnen gesammelten Erfahrungen nutzen und sie zu einer Art „Garanten“ gegen jegliche Diskriminierung am Arbeitsplatz machen (und ihnen somit auch die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung anvertrauen) oder aber

Preferences, and Legal Basis Litigation, Cham, 2018.

⁸⁴ Die bis heute über einen bemerkenswerten Ermessensspielraum bei ihrer Regulierung verfügen.

⁸⁵ Bekanntlich wurden seit der Verabschiedung des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1997 (und insbesondere seines Artikels 13) die Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierungen erweitert und gehen nun weit über die Geschlechterfrage hinaus.

⁸⁶ S. hierzu zuletzt BORZAGA, *Il destino di Consigliere e Consiglieri di Parità in Italia dopo le più recenti riforme*, in *dieser Zeitschrift*, 2024, 329 ff.

⁸⁷ Es handelt sich um das Gesetz Nr. 91 von 2025, das tatsächlich keine Leitprinzipien und -kriterien für die Umsetzung dieser Maßnahmen vorsieht, die lediglich in Anhang A des Gesetzes selbst aufgeführt sind.

ganz im Gegenteil verschiedene Gleichstellungsbeauftragte je nach dem Grund der Diskriminierung einrichten.

Unabhängig davon, wie die Entscheidung ausfällt, müssen die zu schaffenden Gleichstellungsstellen in die Lage versetzt werden, ihre (zahlreichen) Aufgaben in voller Unabhängigkeit wahrzunehmen.⁸⁸ Darüber hinaus muss die Umsetzungsmaßnahme in Bezug auf Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung unbedingt mit dem bereits erwähnten gesetzvertretenden Dekrets Nr. 20 von 2024 koordiniert werden, mit der die nationale Aufsichtsbehörde für Menschen mit Behinderungen eingerichtet wurde.⁸⁹ Aus dieser Sicht könnte es zu einer Überschneidung der Zuständigkeiten zwischen dieser Behörde, die sich unter anderem mit Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen befasst,⁹⁰ und der (oder den) Gleichstellungsstelle(n), die sich hingegen auf Diskriminierungen am Arbeitsplatz konzentrieren, kommen.

Erst in den kommenden Monaten wird sich zeigen, wie der nationale und der provinzielle Gesetzgeber den Kreis der eingeleiteten Reformen schließen wollen. In der Zwischenzeit bleibt dem Verfasser nur, abschließend zu betonen, wie günstig das aktuelle Umfeld ist, um unter anderem über die Einrichtung einer provinziellen Beobachtungsstelle zur UN-Konvention von 2006 auch im Trentino nachzudenken. Es gibt schließlich die Erfahrungen aus Tirol und Südtirol, von denen man sich inspirieren lassen kann, aber es gibt auch (und vielleicht vor allem) das Interesse der Verbände: Die Selbstvertretergruppe Anffas „Io cittadino“, deren „Aktivismus“ bereits zuvor erwähnt wurde, hat diesen Schritt kürzlich als eines ihrer vorrangigen Ziele für die kommenden Jahre aufgenommen.⁹¹

⁸⁸ Vgl. BORZAGA, *Equality bodies...*, cit., 733 ff.

⁸⁹ S. dazu MANCA, *Il garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Nomos*, 2024, 1, 1 ff. und PICCIONE, *Profilo costituzionale del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità*, in *Sociologia del Diritto*, 2025, 315 ff.

⁹⁰ Gemäß Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe b) des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 20 von 2024 bekämpft diese Behörde „b) direkte und indirekte Diskriminierung oder Belästigung aufgrund einer Behinderung und die Verweigerung angemessener Vorkehrungen gemäß Artikel 5 Absatz 2“.

⁹¹ Dies wurde ausdrücklich anlässlich der „Stati generali sulle disabilità intellettive e disturbi del neurosviluppo in Trentino“ bekräftigt, die am 23. September 2025 im „Depero Saal“ der Autonomen Provinz Trient stattfanden.

