

“LA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE È ALTAMENTE SELETTIVA”:

L'AUSTRIA LIMITA LE ESPRESSIONI DI SOLIDARIETÀ CON LA POPOLAZIONE PALESTINESE

SOMMARIO

I.	1. METODOLOGIA	3
II.	2. INTRODUZIONE	6
A.	DISCRIMINAZIONE CRESCENTE E AUMENTO DI INCIDENTI DI TIPO RAZZISTA	7
III.	3. OSTACOLI ALL'ESPRESSIONE DI SOLIDARIETÀ ALLA POPOLAZIONE PALESTINESE	12
A.	OBBLIGHI DELL'AUSTRIA IN MATERIA DI DIRITTI UMANI	12
B.	RESTRIZIONI ALLO SLOGAN "FROM THE RIVER TO THE SEA"	16
C.	ACCUSE AMPIE DI "ANTISEMITISMO" POSSONO DARE ORIGINE A EFFETTI DISSUASIVI	19
I.	SCORAGGIARE LA PARTECIPAZIONE AL MOVIMENTO BDS	20
II.	RUOLO DELLA DEFINIZIONE IHRA	21
D.	LE ONG TEMONO DI PERDERE I FINANZIAMENTI STATALI	28
E.	L'ESPERIENZA DEL PERSONALE ACCADEMICO DELL'UNIVERSITÀ DI VIENNA	29
IV.	4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	34

1. METODOLOGIA

Partendo dagli obblighi per i diritti umani internazionali in Austria, questo rapporto studia come sia stato leso il diritto di espressione e assemblea pacifica per coloro che esprimono solidarietà con la popolazione palestinese in Austria. Questo studio si focalizza sul periodo fra il 7 ottobre 2023 e il presente genocidio in corso contro la popolazione palestinese a Gaza.

Lo studio si basa su:

- **ricerca a tavolino:** comprensiva di letteratura accademica, Commenti Generali da organi delle Nazioni Unite per i diritti umani, rapporti dei Relatori Speciali delle Nazioni Unite, dati governativi e non, su episodi di razzismo, casi giudiziari della Corte amministrativa di Vienna disponibili pubblicamente, post su social media, notizie dei media e dichiarazioni e rapporti di funzionari pubblici relativi ad espressioni di solidarietà, comprese le manifestazioni di protesta, con i palestinesi a Gaza fra il 7 ottobre 2023 e il 31 ottobre 2025.
- **Osservazioni delle persone attiviste** che hanno espresso solidarietà con i palestinesi in questo periodo e altre esperienze individuali. Per l'obiettivo di questo documento i ricercatori e le ricercatrici di Amnesty International hanno raccolto le opinioni di nove persone attiviste per i diritti umani nell'ambito di eventi o riunioni di solidarietà con la popolazione palestinese e monitoraggio di casi di repressione; di due organizzazioni della società civile attive contro razzismo anti-musulmano e islamofobia e nella libertà di stampa rispettivamente; e un giornalista. Non sono stati condotti Gruppi formali di discussione focalizzati (Formal Focus Group Discussions, Fgd), mentre hanno avuto luogo numerose conversazioni a livello individuale o in gruppi informali. Nel periodo fra luglio e novembre 2025, Amnesty International ha parlato con 19 persone, conducendo interviste semi-strutturate sia online sia in presenza. Le interviste si sono svolte in tedesco. Quattro intervistati lavoravano per diverse organizzazioni austriache della società civile (fra questi rispettivamente due erano esperti di discriminazioni e razzismo e altri due in legislazione internazionale e comunicazioni). Amnesty International ha intervistato anche tre esperti, (attivi professionalmente su Israele e Palestina e/o antropologia e studi religiosi) e due giornalisti. Dieci intervistati erano persone attiviste, cinque di loro identificati come persone palestinesi, compreso una persona che si è identificata come austriaco-palestinese. Quattro persone attiviste si sono identificate come ebrei (una da Israele, due dall'Austria e una dagli Stati Uniti); una non si è identificata come appartenete ad alcuna di queste opzioni. Al momento dell'intervista tutte le persone intervistate, tranne una, vivevano in Austria. Amnesty International ha identificato queste persone e organizzazioni tramite contatti con gruppi che al momento del lancio della campagna di Amnesty International "Fermiamo il Genocidio a Gaza", hanno espresso solidarietà con i palestinesi a Gaza e attraverso ricerche a tavolino.

A tutte le persone intervistate Amnesty International ha chiesto quali fossero state le loro esperienze nel momento in cui avevano manifestato gesti o espressioni di solidarietà con persone palestinesi, o nel momento in cui avevano espresso critiche su azioni del governo di Israele, o anche della loro esperienza di manifestazioni di razzismo contro di loro (online, sul posto di lavoro, con amici/familiari o durante dimostrazioni pubbliche). In linea con la politica di Amnesty International sul consenso informato e le linee guida della ricerca, l'identità di alcune delle persone intervistate rimane protetta, nel rispetto dei loro desideri sia per ragioni personali sia di sicurezza. In questi casi si è ricorso all'utilizzo di pseudonimi o altri mezzi per garantire l'anonimato. Undici persone intervistate hanno richiesto di restare anonime: molte di queste temevano ripercussioni negative sul luogo di lavoro oppure non desideravano mettere a rischio sé stesse, le loro attività o le persone a loro care.

Come esempio di libertà accademica, Amnesty International ha analizzato le azioni dell'Università di Vienna in quattro eventi che prevedevano dibattiti sul genocidio di Israele contro la popolazione palestinese a Gaza o della situazione delle persone palestinesi nel Territorio Palestinese Occupato

(Opt), come pure l'esperienza di un'accademica che ha espresso solidarietà verso la popolazione palestinese durante il processo di selezione. Questa università è stata selezionata per via della presenza di numerosi articoli dei media che riportavano episodi di restrizioni relativi a lezioni sulla Palestina.¹

Il 20 ottobre 2025, Amnesty International si è rivolta alla Cancelleria federale del ministero della Giustizia con una lista di domande con l'opportunità di rispondere di persona o in forma scritta. Il 6 novembre 2025, Amnesty International si è rivolta anche all'Università di Vienna, sottoponendo un elenco di domande con l'opportunità di rispondere di persona o in forma scritta. Il 24 ottobre l'Ufficio del Rettorato dell'Università di Vienna ha reagito via e-mail alla lettera inviata da Amnesty International Austria. Il 24 novembre 2025 Amnesty International ha ricevuto una risposta scritta dal ministero della Giustizia austriaco riguardo le domande di Amnesty e, il 29 dicembre 2025, dalla Cancelleria federale.

Il 13 gennaio 2026 la Cancelleria federale e il ministro della Giustizia, come pure l'Università di Vienna hanno avuto l'opportunità di rispondere anche alle osservazioni e conclusioni di Amnesty International, prima della pubblicazione del rapporto. Il 23 gennaio 2026, Amnesty International ha ricevuto risposte scritte dalla Cancelleria federale, dall'Università di Vienna e dal ministero della Giustizia dell'Austria. Tutte le informazioni ricevute dalle autorità governative e dall'Università di Vienna sono state prese in considerazione e incorporate in questo studio, se e quando rilevanti.

TERMINOLOGIA

In questo rapporto:

Razzismo anti-musulmano e islamofobia vengono usati in maniera intercambiabile. “Il razzismo anti-musulmano” si riferisce alla paura, al pregiudizio e odio contro persone musulmane o ritenute musulmane che induce a provocazione, ostilità e intolleranza, in base alla definizione di islamofobia proposta al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC).²

Il razzismo antipalestinese è un concetto più recente utilizzato per descrivere forme di razzismo mirate direttamente contro persone palestinesi. L'associazione dei giuristi e avvocati arabo-canadesi ha definito il “razzismo antipalestinese” come una forma di razzismo antiarabo che toglie voce e umanità, che esclude, cancella, riduce a stereotipi, diffama e disumanizza persone palestinesi e la narrazione su di loro. Il razzismo antipalestinese prende varie forme quali: la negazione della Nakba e la giustificazione della violenza contro la popolazione palestinese; il rifiuto di riconoscere persone palestinesi come persone native dotate di identità collettiva, appartenenza e diritti legati alla Palestina storica e occupata; la cancellazione dei diritti umani e della pari dignità e valore della popolazione palestinese; l'esclusione, o la pressione su altri a escludere, le prospettive palestinesi, le persone palestinesi e i loro alleati; la diffamazione delle persone palestinesi e dei loro alleati con concetti denigratori quali essere antisemiti per definizione e quindi implicitamente una minaccia o simpatizzante del terrorismo o, più generalmente, contrari a valori democratici.³

L'antisemitismo viene inteso come discriminazione, pregiudizio e narrazione stereotipata e ostile nei riguarda delle persone ebraiche o percepite come tali, comprese la loro proprietà, la comunità o le istituzioni religiose a causa della loro fede religiosa o della loro identità etnica o culturale.⁴

¹ Ad esempio, Der Standard, “Uno-Expertin Albanese in Wien: ‚Israel will in Gaza nicht nur siegen, sondern zerstören‘”, 7 dicembre 2024, <https://www.derstandard.at/story/3000000248291/uno-expertin-albanese-in-wien-israel-will-in-gaza-nicht-nur-siegen-sondern-zerstoeren> (in tedesco). Der Standard, “Uni Wien zieht Reißleine und sagt ‚Palästine‘-Vortragsreihe ab”, 3 novembre 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000193723/uni-wien-zieht-reissleine-und-sagt-palastine-vortragsreihe-ab> (in tedesco).

² Professor Imran Awan e Dr Irene Zempi, *A Working Definition of Islamophobia: A Briefing Paper prepared For the Special Rapporteur on freedom of religion or belief Preparation for the report to the 46th Session of Human Rights Council* (Definizione operativa di islamofobia: Studio sintetico per il Relatore Speciale sulla libertà di religione o credo religioso in preparazione del documento preliminare per la 46a Sessione del Consiglio per i diritti umani), novembre 2020, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Civil%20Society%20or%20Individuals/ProfAwan-2.pdf>

³ Associazione avvocati arabo-canadesi, *Anti-Palestinian Racism: Naming, Framing and Manifestations* (Il razzismo antipalestinese. Definizione, inquadramento e manifestazioni), 2022, <https://static1.squarespace.com/static/61db30d12e169a5c45950345/t/627dcf83fa17ad41ff217964/1652412292220/Anti-Palestinian+Racism+Naming%2C+Framing+and+Manifestations.pdf>, p. 17.

⁴ *Ibidem*, p. 17.

RICONOSCIMENTI

Amnesty International desidera esprimere la sua sincera gratitudine nei riguardi di coloro che hanno dato fiducia all'organizzazione con le proprie storie ed esperienze personali. Questo rapporto non esisterebbe senza di loro.

2. INTRODUZIONE

Il 7 ottobre 2023, dopo l'attacco mortale di Hamas nel sud di Israele, quando Hamas e altri gruppi armati si sono resi responsabili di crimini di guerra e crimini contro l'umanità, Israele ha intrapreso un'offensiva militare contro la Striscia di Gaza (Gaza) di portata, vastità e durata senza precedenti. Amnesty International è arrivata alla conclusione che a causa di queste politiche, azioni e omissioni compiute e tutt'ora in corso, Israele si è resa responsabile di genocidio nei riguardi delle persone palestinesi a Gaza⁵.

Nel periodo indicato Israele ha messo in atto incessanti aggressioni, aeree e di terra, uccidendo oltre 72.000 palestinesi e ferendone gravemente altri 170.000, fra i quali decine di migliaia di bambini. Israele ha fatto spostare forzatamente il 90 per cento delle 2,2 milioni persone palestinesi all'interno della Striscia di Gaza, in molti casi anche ripetutamente, fino a una decina di volte. Malgrado le disposizioni del 2024 della Corte di giustizia internazionale, Israele ha continuato a bloccare deliberatamente o impedire movimenti di merci e persone e la distribuzione di aiuti nell'intera Striscia di Gaza, che è diventata per il 60 per cento una zona "no-go" per persone palestinesi a causa dell'incessante spiegamento di forze armate israeliane. Israele ha limitato forniture elettriche a Gaza che, sommate ai danni e alle distruzioni, ha portato al collasso di risorse idriche, infrastrutture igieniche e sanità. Ha sottoposto centinaia, se non migliaia di persone palestinesi di Gaza a detenzione in isolamento, tortura o altri trattamenti inumani o degradanti.⁶ Queste misure sono state attuate nell'ambito del contesto più ampio dell'occupazione militare del Territorio palestinese occupato (Opt) e il relativo sistema di apartheid contro tutte le persone palestinesi dei quali controlla i diritti.⁷

Dal mese di ottobre 2023, in Europa la popolazione ha iniziato a scendere in piazza per chiedere il cessate il fuoco, per protestare contro il genocidio perpetrato da Israele contro la popolazione palestinese a Gaza e contro il regime di apartheid nei loro riguardi e per esprimere solidarietà in altri modi con i palestinesi di Gaza. In questo periodo, ad esempio, gli studenti e le studente hanno creato accampamenti di protesta nelle università di tutta l'area per richiedere il taglio dei legami con Israele e il relativo disinvestimento dal paese. Molti paesi europei hanno reagito a questi raduni pacifici e manifestazioni di solidarietà imponendo misure restrittive sproporzionate, compresi divieti discriminatori preventivi come il divieto di alcuni slogan e di bandiere palestinesi, dell'uso della keffiyeh e altri simboli, nonché la stigmatizzazione e la retorica negativa contro le persone dissidenti da parte di funzionari pubblici, compresi politici di alto livello; l'uso della forza eccessiva e la detenzione arbitraria delle persone dissidenti; e la dispersione delle manifestazioni pacifiche, inclusi gli accampamenti studenteschi⁸. Ricerche di Amnesty International hanno evidenziato una preoccupante tendenza diffusa in tutta l'Europa: fra le numerose restrizioni imposte, molte sono contrarie ai principi di legalità, necessità e proporzionalità. Queste, inoltre, favoriscono l'irrigidimento di pregiudizi e stereotipi razziali e sollevano preoccupazioni sul fallimento della lotta contro il razzismo e altre forme di discriminazione dei paesi europei, rivelando al tempo stesso un razzismo istituzionalizzato contro persone arabe e musulmane, in particolare palestinesi.

Al pari del resto d'Europa, anche la popolazione austriaca ha espresso solidarietà con la popolazione palestinese e ha protestato contro il genocidio di Israele contro la popolazione di Gaza. Le espressioni

⁵ Amnesty International, *Amnesty concludes Israel is committing genocide in Gaza* (Amnesty conclude che Israele sta compiendo un genocidio a Gaza), 5 dicembre 2024 (MDE 15/8668/2024) <https://www.amnesty.it/israele-sta-commettendo-genocidio-contro-la-popolazione-palestinese-a-gaza/>

⁶ Già citato.

⁷ Amnesty International, *Israel's apartheid against Palestinians: Cruel system of domination and crime against humanity* (L'apartheid di Israele contro i palestinesi: sistema crudele di prevaricazione e crimine contro l'umanità), 1 febbraio 2022 (Index: MDE 15/5141/2022), <https://www.amnesty.it/apartheid-israeliano-contro-i-palestinesi-un-crudele-sistema-di-dominazione-e-un-crimine-contro-lumanita/>

⁸ Amnesty International, *Europe: Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries* (Poco tutelato e troppo ostacolato. Lo stato del diritto di protesta in 21 paesi in Europa), 8 luglio, 2024, (Index: EUR 01/8199/2024) <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/8199/2024/en/>; sintesi in italiano: <https://d21zrvtkxt6ae.cloudfront.net/public/uploads/2024/07/Poco-tutelato-e-troppo-ostacolato-SINTESI.pdf>

di solidarietà hanno compreso manifestazioni, veglie, accampamenti di studenti e iniziative quali l'esibizione di striscioni anti-genocidio durante sessioni parlamentari o eventi culturali⁹. Il governo austriaco, al contrario, nello stesso periodo¹⁰ ha espresso solidarietà inequivocabile con lo stato di Israele.

A. DISCRIMINAZIONE CRESCENTE E AUMENTO DI INCIDENTI DI TIPO RAZZISTA

Già prima del 7 ottobre 2023, alcune organizzazioni internazionali di esperti hanno denunciato la mancanza da parte dell'Austria di misure efficaci per far fronte al razzismo. Ad esempio, nel 2020, la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) ha indicato nel suo rapporto sull'Austria la presenza di "livelli elevati di islamofobia" e come "il dibattito pubblico sia diventato sempre più xenofobo". Ha altresì messo in evidenza che "mentre l'obiettivo primario del discorso d'odio [...] sono state le persone migranti, soprattutto quelli di origine musulmana, è stato registrato anche un aumento dell'antisemitismo".¹¹

Nel dicembre 2025, la Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza ha espresso nella sua dichiarazione preliminare, a seguito della visita in Austria, la sua profonda preoccupazione "per i livelli crescenti dell'antisemitismo in Austria." Ha anche dichiarato di aver "ricevuto rapporti che l'islamofobia, il razzismo antiarabo e il razzismo antipalestinese sono aumentati, in linea con la tendenza globale in questo settore, dopo il 7 ottobre 2023. È stato anche riferito che i periodi di elezioni in Austria, che tendono ad alimentare una retorica pericolosa, sono stati definiti a loro volta come un potenziale detonatore per una crescente islamofobia e relative forme di razzismo."¹²

Dichiarazioni da parte di organizzazioni della società civile riferiscono che dopo il 2023 – sull'onda degli attacchi mortali di Hamas in Israele e il conseguente e perdurante genocidio della popolazione palestinese di Gaza – si sia registrata un'impennata di episodi di razzismo islamofobico e antisemita in Austria.¹³

AUMENTO DEL RAZZISMO ANTI-MUSULMANO

Il razzismo anti-musulmano costituisce da molto tempo un problema in Austria. Anche prima del 7 ottobre 2023 studi e conclusioni di varie organizzazioni internazionali hanno registrato la presenza di alti livelli di razzismo in Austria e che il governo austriaco non era dotato di misure efficaci per

⁹ Amnesty International, *Europe: Under Protected and Over Restricted: The state of the right to protest in 21 European countries*, già citato., p 97; Der Standard, *Mahnwachen für den Frieden: "Gewalt führt nur zu mehr Gewalt"*, 24 novembre 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000196624/mahnwachen-fuer-den-frieden-gewalt-fuehrt-nur-zu-mehr-gewalt>; Puls 24, "Stoppt den Genozid" - Störaktion im Parlament, 15 gennaio 2024, <https://www.puls24.at/news/politik/stoppt-den-genozid-stoeraktion-im-parlament/318246>; FM4, *Wie das Palästina-Protestcamp in der Uni Wien für Aufregung sorgt*, 7 maggio 2024, <https://fm4.orf.at/stories/3041039/>; Die Presse, *Palästina-Protestcamp vor der TU Wien errichtet – und wieder geräumt*, 29 maggio 2024, <https://www.diepresse.com/18512066/palaestina-protestcamp-vor-der-tu-wien-errichtet-und-wieder-geraeumt#slide-1-1>; ORF, *Antiisraelische Demo von Polizei untersagt*, 7 ottobre 2024, <https://wien.orf.at/stories/3276220/>; Die Zeit, *Propalästinensische Aktivisten stören Salzburger Festspiele*, 26 luglio 2025, <https://www.zeit.de/kultur/2025-07/oesterreich-salzbuerger-festspiele-eroeffnung-gaza-protest>.

¹⁰ Federal Chancellery, Austria, "Bundeskanzler Nehammer: Stehen immer an der Seite Israels", 9 ottobre 2023, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2023/10/kanzler-nehammer-stehen-immer-an-der-seiteisraels.html>; ministero Esteri di Israele, *President Herzog meets with Austrian Chancellor Karl Nehammer*, 25 ottobre 2023, <https://www.gov.il/en/pages/president-herzog-meets-with-austrian-chancellor-karl-nehammer-25-oct-2023>; ministero degli Esteri dell'Austria, *Foreign Minister Schallenberg in Israel: Overcoming difficult times together as close partners*, 27 febbraio 2024 <https://www.bmeia.gv.at/en/ministerium/presse/aktuelles/2024/02/foreign-minister-schallenberg-in-israel-overcoming-difficult-times-together-as-close-partners>

¹¹ Consiglio d'Europa, *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (Ecri), rapporto sull'Austria, Sesto ciclo di monitoraggio*, 7 aprile 2020, <https://rm.coe.int/report-on-austria-6th-monitoring-cycle-16809e826f>, para 36.

¹² Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze. *Dichiarazione di fine missione*, 9 dicembre 2025, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/statements/20251209-eom-stm-austria-sr-contemporary-forms-racism-en.pdf>

¹³ Antisemitismus Meldestelle, *Antisemitic cases 2023 in Austria*, 2024, https://fca755ac-004d-4a98-bf626ebd5ba1ecc3.filesusr.com/ugd/49f9f8_5da10887d19c44aea2e3773cef56ca91.pdf, p. 7.

In particolare, le autorità governative e gli attori non statali fanno riferimento all'IHRA WDA nella raccolta dei dati Dokumentationsstelle Islamfeindlichkeit und antimuslimischer Rassismus, *Antimuslimischer Rassismus, Report 2023*, 2024, https://dokstelle.at/fileadmin/Dokuments/Reports/Report_2023/Dokustelle_Oesterreich_Report_2023.pdf, p. 2, 74.

arginare il razzismo e la discriminazione razziale. Nel 2022 Amnesty International ha riportato che, nel corso degli anni, numerosi paesi europei, compresa l'Austria, hanno stigmatizzato i musulmani sottoponendoli ad una quantità di leggi, di politiche e di misure discriminatorie e razziste¹⁴. Un sondaggio condotto nel 2022 per un rapporto dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione Europea (FRA) a proposito della popolazione musulmana in Austria ha accertato che il 66 per cento dei musulmani consultati aveva sperimentato discriminazioni nel corso dei 12 mesi precedenti la ricerca, registrando la percentuale più alta fra gli stati membri dell'Unione europea.¹⁵

Successivamente agli attacchi dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, in Europa le nozioni di razza, religione ed etnia sono state mescolate a un vago concetto definito "Islam politico". In questo contesto i musulmani vengono principalmente percepiti come "radicalizzati" e come un pericolo contro gli interessi della sicurezza nazionale dell'occidente.¹⁶ Questo concetto si riferisce alla cosiddetta "guerra contro l'Islam politico" – discussa in maggiori dettagli più avanti – affermatasi nell'ambito del governo di coalizione del Partito popolare austriaco (ÖVP) e il Partito della libertà d'Austria (FPÖ) fra il 2017 e il 2019.¹⁷ Altre misure che hanno ulteriormente rafforzato la stigmatizzazione della comunità musulmana in Austria nella sua interezza comprendono la creazione da parte del governo austriaco di un nuovo Centro di documentazione sull'Islam politico (*Dokumentationsstelle Politischer Islam*) come parte di una strategia per "combattere l'Islam politico".¹⁸ Uno dei primi provvedimenti del centro è stato la creazione di una "Mappa dell'Islam"¹⁹ che elenca tutte le associazioni musulmane, comunità religiose e le "organizzazioni musulmane ombrello" attive in Austria. Queste misure hanno avuto il risultato di collocare la società civile musulmana in Austria nell'ombra di un sospetto generalizzato, poiché la lista ha stigmatizzato le organizzazioni stesse e, con la divulgazione di informazioni sensibili sui membri, ne ha messo a rischio la sicurezza.²⁰

Il ruolo dei politici che invocano una retorica pericolosa è ulteriormente dimostrato da dichiarazioni pubbliche di alcuni che propongono un'immagine negativa e generalizzata dei "musulmani di altri paesi", associando automaticamente i musulmani all'antisemitismo e di un antisemitismo "di importazione" in Austria. Ad esempio, nel 2020 la ministra dell'integrazione Susanne Raab ha dichiarato pubblicamente che "l'ondata di rifugiati [sic, *Flüchtlingswelle*] del 2015 ha portato in Austria persone dotate di un antisemitismo intrinseco, unito ad ostilità nei riguardi degli ebrei nei rispettivi paesi di origine."²¹ La stessa ministra ha dichiarato nel corso di una conferenza stampa a proposito della cosiddetta "Mappa dell'Islam" – che mira a fornire una panoramica delle istituzioni e organizzazioni musulmane in Austria – che "l'Islam politico, con le sue diverse manifestazioni, costituisce una minaccia al nostro sistema di valori. Esso costituisce una minaccia al nostro modello di democrazia liberale ma anche ai nostri diritti fondamentali e all'esercizio della nostra libertà religiosa. Certo, non tutte le attività dell'Islam politico sono intrinsecamente criminali, ma è nostro compito, come società, garantire trasparenza ovunque le fondamenta dei nostri valori democratici siano

¹⁴ Amnesty International, *Regional Overview of Islamophobia in Europe, Submission to PACE* (Studio regionale sull'islamofobia in Europa, presentato all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa PACE), 1 giugno 2022, (Index: EUR 01/5659/2022), <https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2022/09/PACE-submission-Islamophobia-1-June-2022.pdf>

¹⁵ Unione Agenzie Europee per i Diritti Fondamentali (FRA), *Essere musulmani nell'Ue*, 2024,

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-being-muslim-in-the-eu_en.pdf, p. 36.

¹⁶ Amnesty International, *Regional Overview of Islamophobia in Europe, Submission to PACE*, già citato.

¹⁷ Programma di lavoro del Governo, *Zusammen. Für Österreich. Regierungsprogramm 2017 - 2022*, https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf (consultato 18 dicembre 2025).

¹⁸ Cancelleria federale ministero dell'Integrazione Raab: *Dokumentationsstelle Politischer Islam nimmt Arbeit auf*, 15 luglio 2020, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/integrationsministerin-raab-dokumentationsstelle-politischer-islam-nimmt-arbeit-auf.html>

¹⁹ Mappa dell'Islam, www.islam-landkarte.at (consultato 18 dicembre 2025).

²⁰ Amnesty International Austria, Twitter @amnestyaustria, 28 maggio 2021, <https://twitter.com/amnestyaustria/status/1398203960499097600>; Sebbene il ministro per l'Integrazione abbia respinto tali preoccupazioni, affermando che il progetto non era rivolto a una religione o musulmani ma a coloro che "vogliono minare le fondamenta dei valori dell'Austria", e che la mappa "creava trasparenza e faceva luce sulle strutture", il modo in cui la mappa è stata creata, pubblicata e inquadrata è altamente stigmatizzante, poiché radica ulteriormente il razzismo anti-musulmano nel discorso pubblico e nella società, come osservato dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa per l'intolleranza religiosa antisemita, anti-musulmana e altre forme di intolleranza religiosa e crimini d'odio, esortando le autorità austriache a ritirare la mappa. Il rappresentante ha anche osservato che, attraverso la pubblicazione di indirizzi (privati) e altri dettagli, le persone percepiscono la mappa come una minaccia alla loro sicurezza.

²¹ Cancelleria federale ministero dell'Integrazione, Raab: *Offensive gegen Antisemitismus nach Synagogen-Angriffen*, 27 agosto 2020, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/integrationsministerin-raab-offensive-gegen-antisemitismus-nach-synagogen-angriffen.html> (consultato 18 dicembre 2025).

minacciati.”²² Nel 2025 la governatrice della Bassa Austria ha dichiarato che “la battaglia contro l’Islam necessita di misure -”²³ in seguito, dopo una protesta pubblica, si è corretta parlando di “Islam politico”.²⁴

Dichiarazioni di fonti governative austriache e di organizzazioni della società civile suggeriscono che a seguito degli attacchi guidati da Hamas il 7 ottobre 2023 nel distretto meridionale di Israele e dopo il genocidio in atto contro la popolazione palestinese a Gaza, si è riscontrato un picco nell’aumento di episodi islamofobici in Austria.²⁵ Il centro di documentazione della Organizzazione della società civile in Austria sull’islamofobia e il razzismo anti-musulmano ha registrato un totale di 1522 episodi di islamofobia nel 2023, dei quali oltre il 60 per cento fra ottobre e dicembre 2023, indicando un fortissimo aumento dopo il 7 ottobre 2023.²⁶ Il 6 novembre 2023 l’organizzazione ha pubblicato una dichiarazione intitolata “Aumento preoccupante di episodi di razzismo anti-musulmano” avvertendo che “dall’ottobre 2023, il Centro di documentazione ha registrato un numero di casi più alto rispetto a quelli fra gennaio a settembre dello stesso anno”.²⁷ Inoltre, il ministero degli Interni ha registrato un aumento del 13 per cento di crimini d’odio contro i musulmani rispetto ai crimini riportati nel 2022.²⁸ Nel 2024, sono stati riportati al Centro di documentazione 1336 episodi di islamofobia, molti dei quali avvenuti nel contesto di raduni pubblici di solidarietà con persone palestinesi a Gaza.²⁹ Il ministero dell’Interno ha dichiarato che nel 2024 sono stati riportati 246 crimini d’odio (con un aumento del 7 per cento rispetto all’anno precedente) contro i musulmani.³⁰

Due rappresentanti di organizzazioni della società civile attive nel settore dell’antirazzismo e della non-discriminazione hanno parlato ad Amnesty International del razzismo e della discriminazione strutturale messi in luce da questi attacchi. Dunia, la responsabile dell’ufficio per la consulenza legale di una di queste organizzazioni così si è espressa con Amnesty International sull’argomento:

“Il razzismo anti-musulmano viene accettato sia dai media e sia dai politici. Le persone non si scandalizzano.” E poi ha aggiunto: “Le persone musulmane non saranno mai viste soltanto come vittime, ma anche come responsabili. Lo constatiamo nella narrazione pubblica, dove ai musulmani viene richiesto continuamente di prendere le distanze dal 7 ottobre 2023. [Questa percezione riguardo i musulmani] ha radici profonde nella nostra società e nel razzismo.”³¹

RAZZISMO ANTIPALESTINESE

Il razzismo antipalestinese è una forma di razzismo che imbavaglia, esclude, cancella, stereotipizza, diffama o disumanizza le persone palestinesi e la narrativa su di loro. Il razzismo antipalestinese prende varie forme fra le quali: la negazione della Nakba e la giustificazione della violenza contro persone palestinesi; il mancato riconoscimento della popolazione palestinese come popolo nativo dotato di identità collettiva, di appartenenza e diritti legati alla Palestina occupata e storica; la

²² Cancelleria federale ministero dell’Integrazione, Raab: Spaltende und integrationsfeindliche Ideologie darf sich in Österreich nicht verbreiten, 27 maggio 2021, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2021/05/integrationsministerin-raab-spaltende-und-integrationsfeindliche-ideologie-darf-sich-in-oesterreich-nicht-verbreiten.html> (consultato 18 dicembre 2025).

²³ ORF, *Muslime empört über Mikl-Leitner-Aussage*, 6 gennaio 2025, <https://religion.orf.at/stories/3228317/>

²⁴ Die Presse, *Kampf gegen den Islam – wirklich?*, 7 gennaio 2025, <https://www.diepresse.com/19232665/kampf-gegen-den-islam-wirklich>

²⁵ Antisemitismus Meldestelle, *Antisemitic cases 2023 in Austria* (Casi di antisemitismo nel 2023 in Austria), 2024, https://fca755ac-004d-4a98-bf62-6ebd5ba1ecc3.filesusr.com/ugd/49f9f8_5da10887d19c44aea2e3773cef56ca91.pdf, p. 7; Dokumentationsstelle Islamfeindlichkeit und antimuslimischer Rassismus, *Antimuslimischer Rassismus Report 2023*, 2024,

https://dokustelle.at/fileadmin/Dokumente/Reports/Report_2023/Dokustelle_Oesterreich_Report_2023.pdf, p. 2, 74.

²⁶ Dokustelle Islamfeindlichkeit und antimuslimischer Rassismus, *Antimuslimischer Rassismus Report 2023*, 2024, <https://dokustelle.at/reports/dokustelle-report-2023>, p.9.

²⁷ La dichiarazione si riferiva a vandalizzazioni su complessi residenziali e istituzioni musulmani, e frasi tipo “a morte tutti i musulmani”.

L’organizzazione ha ricevuto anche segnalazioni su insegnanti che domandavano agli studenti di rilasciare in classe dichiarazioni politiche su Israele e la Palestina. È stato riferito che, soprattutto nei social media, le persone musulmane venivano non solo associate al terrorismo e alla violenza, ma che veniva loro addossata la responsabilità dell’antisemitismo in Austria. L’organizzazione ha riportato che sui social media venivano regolarmente disumanizzate, paragonate ad animali e raffigurate come pronte a uccidere. Vedi Dokustelle für Islamfeindlichkeit & antimuslimischen Rassismus, *Besorgniserregender Anstieg an Meldungen von Antimuslimischem Rassismus*, 6 novembre 2023, https://dokustelle.at/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_Dokustelle_OE_6.11.2023.pdf

²⁸ Ministero dell’Interno, rapporto sullo stato dei crimini d’odio 2023, 2024, https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/285_2024_Hate_Crime_Bericht_2023_Englisch_V20241009_webBF.pdf, p.53.

²⁹ Dokustelle Islamfeindlichkeit und Antimuslimischer Rassismus, *Antimuslimischer Rassismus Report 2024*, <https://dokustelle.at/reports/dokustelle-report-2024> (consultato 18 dicembre 2025), vedi pagina 12 sull’aumento dei casi riportati dal 2015.

³⁰ Ministero dell’Interno, rapporto sullo stato dei crimini d’odio 2024, luglio 2025, https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/160_2025_Hate_Crime_Bericht_2024_V20250723_webBF.pdf, p. 92-93.

³¹ Intervista con Dunia, 31 luglio 2025, online.

cancellazione dei diritti umani e della pari dignità e valore delle persone palestinesi; l'esclusione o l'esercizio di pressioni su altri per escludere le prospettive palestinesi, le persone palestinesi stesse e i loro alleati; la diffamazione di persone palestinesi e dei loro alleati con calunnie tipo l'essere intrinsecamente antisemiti, costituire una minaccia oppure essere simpatizzanti del terrorismo o contrari ai valori democratici.³²

Un **austriaco-palestinese**, nato a Gerusalemme e residente in Austria da parecchi anni, ha riferito ai ricercatori di Amnesty International come ha vissuto il razzismo contro persone palestinesi dopo il 7 ottobre 2023:

“Con il 7 ottobre [2023] c'è stato un cambiamento enorme. È stato estremamente difficile per molti affrontare la situazione. Ogni volta che qualcuno mi rivolgeva la parola provavo la sensazione di dovermi giustificare. Non appena nella conversazione diventava evidente che sono palestinese, occorreva dare una spiegazione. All'inizio capivo che ciò era necessario a causa dello shock del 7 ottobre. Nel momento in cui iniziarono gli attacchi di Israele il nostro stato emotivo era già altrove... Dopo circa sei mesi io non capivo più perché dovessi sempre dire che condannavo gli attacchi del 7 ottobre e che si era trattato di un massacro. Impossibile evitarlo. Ora ho l'impressione di aver imparato a memoria uno slogan. Altrimenti non c'è modo di partecipare alla conversazione.”³³

Amnesty International non è stata in grado di identificare dati specifici sul razzismo contro le persone palestinesi a causa di un'assenza generalizzata di dati disaggregati su questo tipo di episodi.³⁴ Il governo austriaco non raccoglie dati disaggregati nello specifico e, di conseguenza, è difficile identificare e monitorare il razzismo antipalestinese come forma distinta dal razzismo anti-musulmano. Il monitoraggio è determinante per comprendere l'impatto specifico delle esperienze di persone palestinesi e mettere in atto misure per garantire protezione e rimedi contro gli atti di discriminazione, come richiesto dalla legislazione internazionale dei diritti umani.

OBBLIGHI DELL'AUSTRIA AI SENSI DELLA LEGISLAZIONE INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

Il principio di uguaglianza e non discriminazione costituisce una pietra miliare del diritto internazionale per i diritti umani. Il rispetto dei diritti umani e per le libertà fondamentali di tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione, è stabilito come uno degli obiettivi dell'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite.³⁵ Inoltre, la Dichiarazione universale dei diritti umani prevede che tutte le persone abbiano diritto a tutti i diritti e alle libertà presenti nella Dichiarazione, senza distinzioni di sorta siano esse di razza, colore, sesso, lingua, religione e opinioni politiche o altro, origini nazionali o sociali, proprietà, nascita o altro status.³⁶ I trattati fondamentali dei diritti umani hanno tutti clausole che si ispirano all'uguaglianza e vietano ogni discriminazione.³⁷

In qualità di Stato parte della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ICERD), l'Austria è obbligata a "condannare la discriminazione razziale e a impegnarsi a perseguire, con tutti i mezzi appropriati e senza indugio, una politica di eliminazione della discriminazione razziale in tutte le sue forme (...).³⁸ In quanto tale, l'Austria ha l'obbligo nell'ambito della legislazione internazionale per i diritti umani, di rivedere le politiche nazionali e locali e modificare o respingere leggi e regolamenti atti a perpetuare la discriminazione razziale.³⁹ Inoltre, è un membro governativo dei trattati per i diritti umani fondamentali, compresi il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), e la Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle

³² Associazione avvocati e giuristi arabo-canadesi. *Anti-Palestinian Racism: Naming, Framing and Manifestations* (già citato).

³³ Intervista con anonimo, 10 luglio 2025, di persona.

³⁴ Relatrice speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, 9 dicembre 2025, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/statements/20251209-eom-stm-austria-sr-contemporary-forms-racism-en.pdf>

³⁵ Carta delle Nazioni Unite, 24 ottobre 1945, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>

³⁶ Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite, risoluzione dell'Assemblea generale 217A 10 dicembre 1948, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

³⁷ Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, 29 maggio 2025, UN Doc. A/HRC/59/62, <https://docs.un.org/en/A/HRC/59/62>, para. 11.

³⁸ United Nations, ICERD, Article 2 (1).

³⁹ Scheda informativa OHCHR, ICERD No. 12 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet12en.pdf>

libertà fondamentali (ECHR) – che richiedono che l’Austria proibisca ogni discriminazione contro i diritti umani garantiti da queste convenzioni e trattati.⁴⁰

L’Austria è anche firmataria della Dichiarazione di Durban e del suo programma operativo che dichiara che “ogni razzismo e discriminazione razziale (...) costituiscono una grave violazione e ostacolo alla piena diffusione di tutti i diritti umani e ne negano la verità intrinseca che tutti gli esseri umani sono nati liberi e hanno pari dignità e diritti (...)”⁴¹

Pertanto, l’Austria ha l’obbligo di adottare misure adeguate a combattere ogni forma di discriminazione, comprese quelle relative alla religione o alle origini nazionali, e di razzismo strutturale, compresi l’antisemitismo e il razzismo anti-musulmano. Tuttavia, a oggi l’Austria ancora non ha nella propria legislazione nazionale un divieto coerente e consistente contro la discriminazione razziale e il governo non raccoglie dati disaggregati sul razzismo in Austria.⁴² Malgrado le raccomandazioni emesse dalla Relatrice Speciale del Comitato ONU per l’eliminazione delle discriminazioni razziali nel paese, l’Austria non ha ancora stabilito un piano operativo nazionale per mettere fine al razzismo, compreso quello anti-musulmano.⁴³ Come specificato dalla Relatrice Speciale sulle forme di razzismo contemporaneo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza a seguito la sua visita in Austria nel dicembre 2025, l’Austria ha adottato strategie nazionali per affrontare il razzismo verso gruppi specifici, quale la Strategia nazionale per l’inclusione delle persone rom e la Strategia nazionale per combattere l’antisemitismo. Tuttavia, fino ad oggi, ancora non ha adottato politiche a proposito di altri gruppi marginalizzati per motivi razziali o etnici, che comprendono africani e persone di discendenza africana o coloro colpiti dall’islamofobia.⁴⁴

⁴⁰ Nazioni Unite, articolo 2 ICCPR; Consiglio d’Europa, ECHR, Articolo 14.

Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, Conferenza contro il Razzismo, Discriminazione Razziale, Xenofobia, Dichiarazione e Programma di lavoro https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf

⁴² Comitato per l’Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD), Osservazioni conclusive: Austria, 23 ottobre 2012, UN Doc. CERD/C/AUT/CO/18-20, para 4, 5, 11.

⁴³ Comitato per l’eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD), Osservazioni conclusive: Austria 23 ottobre 2012, UN Doc. CERD/C/AUT/CO/18-20, para 9; Comitato per i Diritti Umani, osservazioni conclusive sul quinto rapporto periodico dell’Austria, 3 dicembre 2015, UN Doc. CCPR/C/AUT/CO/5, para 16; Comitato per i Diritti Umani, sesto rapporto periodico sottoposto dall’Austria in base all’articolo 40 dell’accordo ai sensi della procedura opzionale, con scadenza 2025, 24 novembre 2025 UN Doc. CCPR/C/AUT/6, para 46. Riguardo le misure contro il razzismo anti-musulmano, la Cancelleria federale ha risposto ad Amnesty International in forma scritta con un messaggio ricevuto il 29 dicembre 2025 citando la “Strategia anti-razzismo” adottata dal precedente ministero delle Arti, cultura, servizi pubblici e sport (BMKÖS) nel 2024 che fa riferimento, ad esempio, alla questione del razzismo anti-musulmano. Tuttavia, il contenuto della strategia si limita alle responsabilità di tale ministero e non costituisce un piano operativo nazionale e complessivo contro il razzismo. Si veda BMKOS, Antirassismus-Strategie (ARS), 2024, <https://www.bmwkms.gv.at/dam/jcr:ec8e92ef-f349-44d1-8700-94b5f5293030/ars.pdf>, p. 27.

⁴⁴ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale xenofobia e relativa intolleranza, Dichiarazione conclusiva di fine missione, 9 dicembre 2025, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/statements/20251209-eom-stm-austria-sr-contemporary-forms-racism-en.pdf>

3. OSTACOLI ALL'ESPRESSIONE DI SOLIDARIETÀ ALLA POPOLAZIONE PALESTINESE

Nel suo rapporto del 2024, la Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di espressione ha osservato che “[I] conflitti a Gaza hanno scatenato una crisi globale della libertà di espressione [e che] raramente un conflitto ha messo in discussione la libertà di opinione e di espressione in modo così ampio e così lontano oltre i suoi confini.”⁴⁵ La Relatrice Speciale ha identificato sfide al diritto alla libertà di espressione direttamente e indirettamente legate agli attacchi di Israele a Gaza, tra cui la “soppressione delle voci e delle opinioni di persone palestinesi in modo discriminatorio e sproporzionato” e “la sfumatura dei confini tra libertà di espressione protetta e proibita”.⁴⁶

A. OBBLIGHI DELL'AUSTRIA IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

L'Austria è parte di diversi trattati internazionali sui diritti umani, tra cui il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR)⁴⁷ e la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).⁴⁸ In conformità con il diritto alla non discriminazione, l'Austria deve rispettare e garantire che tutte le persone presenti sul suo territorio e soggette alla sua giurisdizione possano esercitare i diritti sanciti dall'ICCPR senza alcuna distinzione, quale razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altra condizione.⁴⁹

DIRITTO ALLA LIBERTÀ DI RIUNIONE PACIFICA

Ogni persona ha pari diritto di esercitare il diritto alla libertà di riunione pacifica. Gli Stati devono rispettare, proteggere e facilitare tale diritto senza discriminazioni di alcun tipo, sia nella legge sia nella prassi.⁵⁰ Il diritto alla riunione pacifica tutela le riunioni non violente di persone per finalità specifiche, ad esempio per esprimere opinioni.⁵¹

Ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani, le riunioni godono di una presunzione di pacificità e spetta alle autorità fornire prove convincenti del contrario quando impongono restrizioni.⁵² Inoltre, il diritto dei diritti umani tutela le riunioni pacifiche anche nei casi in cui esse siano considerate illegali ai sensi del diritto interno. È fondamentale sottolineare che una riunione non perde il suo carattere pacifico a causa di atti isolati di violenza da parte di alcuni partecipanti; una riunione può essere qualificata come non pacifica solo quando le autorità dimostrino che il livello di violenza è al contempo grave e manifestamente diffuso all'interno della riunione.⁵³ A tale riguardo, il Comitato per i diritti umani ha chiarito che la violenza “comporta generalmente l'uso, da parte dei partecipanti, della forza fisica contro altri, suscettibile di provocare lesioni o morte, oppure gravi danni a beni. Semplici spinte, urti o l'interruzione della circolazione veicolare o pedonale o delle attività quotidiane non costituiscono ‘violenza’”.⁵⁴

⁴⁵ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (Minacce globali alla libertà di espressione derivanti dal conflitto a Gaza), UN Doc. A/79/319, <https://docs.un.org/en/A/79/319>, para. 1.

⁴⁶ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato) para. 6.

⁴⁷ Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), ratificato dall'Austria il 10 settembre 1978.

⁴⁸ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata dall'Austria il 3 settembre 1958.

⁴⁹ ICCPR, articolo 2, paragrafo 1; Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato) para. 6, par. 9.

⁵⁰ UDHR, Articolo 20; ICCPR, Articolo 21; ECHR, Articolo 11.

⁵¹ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), par. 4.

⁵² HRC, Commento generale n. 37 (già citato), par. 17.

⁵³ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), parr. 15, 17 and 19.

⁵⁴ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), parr. 15-17.

Gli Stati devono accettare che le riunioni pacifiche possano talvolta esprimere idee controverse o perseguire obiettivi controversi⁵⁵ e, nell'ambito dei loro obblighi positivi, non devono utilizzare una retorica stigmatizzante in relazione agli obiettivi della riunione o ai suoi partecipanti.⁵⁶ Il principio di "neutralità rispetto al contenuto" è fondamentale nella valutazione di ciò che costituisce una restrizione ammissibile del diritto alla libertà di riunione pacifica e comporta che qualsiasi interferenza con tale diritto non debba essere finalizzata a limitare il messaggio della riunione, salvo nei casi in cui il diritto internazionale dei diritti umani richieda già agli Stati di vietare determinati messaggi.⁵⁷ In tale contesto, gli Stati hanno anche l'obbligo di intervenire contro l'incitamento all'odio che raggiunga la soglia dell'incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza nel contesto delle riunioni. Qualora singoli partecipanti si rendano responsabili di tale incitamento, le autorità devono identificarli e adottare misure nei loro confronti, consentendo tuttavia agli altri partecipanti di continuare a esercitare il diritto alla riunione pacifica.⁵⁸ Un intervento nei confronti dell'intera riunione può essere giustificato solo quando l'incitamento all'odio costituente istigazione sia intrinsecamente connesso al messaggio dominante dell'evento.⁵⁹ Qualsiasi restrizione al diritto alla libertà di riunione pacifica deve essere prevista dalla legge ed essere necessaria e proporzionata rispetto ad almeno uno degli scopi legittimi di sicurezza nazionale o sicurezza pubblica, ordine pubblico, tutela della salute o della morale pubblica, oppure protezione dei diritti e delle libertà altrui.⁶⁰ Ciò significa che la restrizione deve costituire la misura meno invasiva tra quelle idonee a conseguire lo scopo legittimo (principio di necessità), non deve compromettere l'essenza del diritto e deve essere proporzionata, ossia l'impatto sul diritto limitato deve essere inferiore al beneficio derivante dall'interferenza.

Per quanto riguarda la gestione dell'ordine pubblico nelle riunioni, il Comitato per i diritti umani ha chiarito che essa deve essere guidata da considerazioni relative ai diritti umani.⁶¹ Nell'imporre eventuali restrizioni, le autorità devono essere costantemente orientate dall'obiettivo di facilitare l'esercizio del diritto,⁶² e spetta alle autorità stesse l'onere di dimostrare che tali restrizioni sono necessarie e proporzionate, sulla base di una valutazione caso per caso. Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, nel Commento generale n. 37 sul diritto di riunione pacifica, precisa che il divieto di una riunione deve costituire sempre una misura di ultima istanza e che, anziché imporre divieti preventivi, gli Stati dovrebbero valutare la possibilità di consentire lo svolgimento della riunione e decidere successivamente se adottare eventuali misure alla luce di possibili violazioni verificatesi nel corso dell'evento.⁶³ Le riunioni possono essere disperse solo in casi eccezionali, ad esempio quando la riunione non sia più pacifica "oppure qualora vi siano prove chiare di una minaccia imminente di violenza grave che non possa essere ragionevolmente affrontata mediante misure più proporzionate, quali arresti mirati".⁶⁴ Il fatto che una riunione pacifica sia considerata illegittima ai sensi del diritto interno, oppure che nel corso di essa si verificano violazioni di legge di lieve entità, non dovrebbe di per sé condurre alla decisione di disperdere la riunione.⁶⁵

LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E INCITAMENTO ALL'ODIO

Ogni persona ha pari diritto di esercitare il diritto alla libertà di espressione e l'Austria ha l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare tale diritto ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani.⁶⁶ Tutti i poteri dello Stato (esecutivo, legislativo e giudiziario), nonché le altre autorità pubbliche o governative, a ogni livello, nazionale, regionale o locale, sono vincolati a tale obbligo.⁶⁷ Il diritto alla libertà di

⁵⁵ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), par. 7.

⁵⁶ Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione, Relazione: *Proteggere il diritto alla libertà di riunione pacifica e di associazione dalla stigmatizzazione*, 31 luglio 2024, doc. ONU A/79/263, par. 11.

⁵⁷ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), parr. 22, 26 and 48.

⁵⁸ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), par. 65.

⁵⁹ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), par. 50.

⁶⁰ ICCPR, Articolo 21; HRC, Commento generale n. 37 (già citato), par. 40.

⁶¹ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), parr. 74 – 95.

⁶² HRC, Commento generale n. 37 (già citato), parr. 36 e 74.

⁶³ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), par. 37.

⁶⁴ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), par. 85.

⁶⁵ HRC, Commento generale n. 37 (già citato), parr. 15, 17, 85.

⁶⁶ UDHR, Articolo 19; ICCPR, Articolo 19; ECHR, Articolo 10.

⁶⁷ HRC, Commento generale n. 34 (già citato), par. 7.

espressione garantisce la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni tipo. Esso si estende anche alle espressioni che possano risultare scioccanti, offensive o disturbanti. Tutela, ad esempio, il discorso politico, il dibattito sui diritti umani, la libertà dei media, i commenti su questioni di interesse pubblico, l'espressione culturale e artistica e l'insegnamento.⁶⁸ Tutte le forme di espressione sono protette, comprese quelle orali, scritte e nella lingua dei segni, nonché le espressioni non verbali quali immagini e opere d'arte. Sono altresì tutelati i mezzi di diffusione, tra cui libri, giornali, opuscoli, manifesti, striscioni, abbigliamento e atti processuali, così come tutte le forme di comunicazione audiovisiva, elettronica e online.⁶⁹

Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, dell'ICCPR, le restrizioni al diritto alla libertà di espressione devono soddisfare tutti gli elementi di un rigoroso test tripartito: (i) devono essere previste da una legge precisa, accessibile al pubblico e che non conferisca un margine eccessivo di discrezionalità alle autorità⁷⁰; (ii) devono essere dimostrabilmente necessarie e (iii) proporzionate al perseguimento di uno scopo legittimo, quale la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la tutela della salute o della morale pubblica oppure la protezione dei diritti o della reputazione altrui.⁷¹ Le restrizioni che non soddisfano tali requisiti violano il diritto alla libertà di espressione, anche in assenza di sanzioni. Esse non devono mai compromettere il diritto stesso⁷² né essere discriminatorie per finalità o effetti.⁷³ Devono inoltre essere previste garanzie procedurali contro l'imposizione abusiva di restrizioni, compresa la possibilità di ricorso dinanzi a un organo indipendente con una qualche forma di controllo giurisdizionale.⁷⁴ Il Comitato per i diritti umani ha chiarito che il "paragrafo 3 [dell'articolo 19 dell'ICCPR] non può mai essere invocato per giustificare la soppressione della promozione della democrazia multipartitica, dei principi democratici e dei diritti umani".⁷⁵

Tuttavia, la libertà di espressione non può essere utilizzata come giustificazione per incitare alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza nei confronti di altri. Ai sensi dell'articolo 20 dell'ICCPR, gli Stati sono tenuti a vietare "qualsiasi propaganda a favore dell'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza"⁷⁶ nel rispetto del test tripartito.⁷⁷ L'incitamento all'odio vietato è qualcosa di più della semplice espressione di idee o opinioni ostili nei confronti di un gruppo: le autorità devono valutare caso per caso, nel rispetto delle garanzie procedurali, e dimostrare che l'autore o gli autori dell'espressione hanno l'intenzione di promuovere pubblicamente l'odio nei confronti di un gruppo bersaglio e che la dichiarazione crea un rischio imminente di discriminazione, ostilità o violenza contro tale gruppo.⁷⁸

Il Piano d'azione di Rabat sulla proibizione dell'apologia dell'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, adottato nel 2012 sotto l'egida dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), richiede una chiara distinzione tra tre tipologie di espressione: l'espressione che costituisce reato; l'espressione che non è penalmente sanzionabile ma può giustificare un'azione civile o sanzioni amministrative; e l'espressione che non dà luogo a sanzioni penali, civili o amministrative, ma che tuttavia solleva preoccupazioni in termini di "tolleranza, civiltà e rispetto dei diritti altrui". Il Piano individua, inoltre, sei criteri per determinare quali espressioni rientrino nella categoria di quelle che dovrebbero costituire reato nelle legislazioni nazionali degli Stati:

⁶⁸ HRC, Commento generale n. 34 (già citato), par. 11.

⁶⁹ HRC, Commento generale n. 34 (già citato), par. 12.

⁷⁰ HRC, Commento generale n. 34 (già citato), par. 25.

⁷¹ ICCPR, Articolo 19(3); HRC, Commento generale n. 34 (già citato), parr. 21-22.

⁷² HRC, Commento generale n. 34 (già citato), par. 21.

⁷³ HRC, Commento generale n. 34 (già citato), par. 26.

⁷⁴ ICCPR, Articolo 2(3).

⁷⁵ HRC, Commento generale n. 34 (già citato), par. 23.

⁷⁶ ICCPR, Articolo 20(2).

⁷⁷ HRC, Commento generale n. 34 (già citato), par. 50.

⁷⁸ Piano d'azione di Rabat sulla proibizione dell'apologia dell'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, doc. ONU A/HRC/22/17/Add.4, appendice, nota 5; per quanto riguarda la valutazione dell'incitamento, si veda, ad esempio, Relatrice speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di opinione e di espressione, Relazione, 7 settembre 2012, doc. ONU A/67/357, par. 46.

- **contesto:** il contesto riveste un'importanza fondamentale nel valutare se determinate dichiarazioni siano suscettibili di incitare alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza nei confronti del gruppo bersaglio, e può incidere direttamente sia sull'intenzione sia sul nesso causale. L'analisi del contesto deve collocare l'atto espressivo nel quadro sociale e politico prevalente al momento in cui è stato pronunciato e diffuso;
- **soggetto parlante:** occorre prendere in considerazione la posizione o lo status del soggetto nella società, in particolare il ruolo dell'individuo o dell'organizzazione nel contesto del pubblico cui il discorso è rivolto;
- **intenzione:** l'articolo 20 dell'ICCPR presuppone l'intenzionalità. La negligenza e l'imprudenza non sono sufficienti affinché un atto sia qualificato come reato ai sensi dell'articolo 20 del Patto, poiché tale disposizione riguarda l'"apologia" e l'"incitamento" e non la mera distribuzione o circolazione di materiale. In questo senso, essa richiede l'attivazione di una relazione triangolare tra l'oggetto e il soggetto dell'atto espressivo, nonché il pubblico destinatario.
- **contenuto e forma:** il contenuto del discorso costituisce uno degli elementi centrali dell'analisi giudiziaria ed è un elemento determinante dell'incitamento. L'analisi può includere il grado in cui il discorso sia provocatorio e diretto, nonché la forma, lo stile, la natura delle argomentazioni impiegate o l'equilibrio tra le diverse argomentazioni presentate;
- **portata dell'atto espressivo:** la portata comprende elementi quali l'ampiezza della diffusione, la natura pubblica del discorso, la sua dimensione e l'ampiezza del pubblico raggiunto. Altri elementi rilevanti includono se il discorso sia pubblico, i mezzi di diffusione utilizzati, ad esempio un singolo volantino oppure una trasmissione nei media tradizionali o tramite Internet, la frequenza, la quantità e l'estensione delle comunicazioni, se il pubblico fosse nelle condizioni di dare seguito all'incitamento, nonché se la dichiarazione (o l'opera) sia diffusa in un contesto ristretto oppure ampiamente accessibile al pubblico generale;
- **probabilità, inclusa l'imminenza:** l'incitamento, per definizione, è un reato nel suo momento di inizio. L'azione promossa attraverso un discorso di incitamento non deve necessariamente essere posta in essere affinché tale discorso sia qualificato come reato. Tuttavia, deve essere individuabile un certo grado di rischio di danno. Ciò implica che i tribunali debbano accertare l'esistenza di una ragionevole probabilità che il discorso sia idoneo a provocare un'azione concreta nei confronti del gruppo bersaglio, riconoscendo che tale nesso causale dovrebbe essere piuttosto diretto".

DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI

Il diritto internazionale dei diritti umani e le relative norme riconoscono il diritto di difendere i diritti umani come un diritto autonomo e indipendente.⁷⁹ I difensori dei diritti umani sono persone che, individualmente o in associazione con altri, agiscono per difendere e promuovere i diritti umani a livello locale, nazionale, regionale o internazionale, in modo pacifico e senza ricorrere a, né promuovere, odio, discriminazione o violenza. Tra le varie attività, le persone che difendono i diritti umani hanno il diritto di costituire e partecipare a organizzazioni non governative, associazioni o gruppi; di partecipare alla gestione degli affari pubblici; di incontrarsi e riunirsi pacificamente; di sviluppare e sostenere opinioni in materia di tutela dei diritti umani e di criticare qualsiasi aspetto dell'operato degli organi governativi che possa ostacolare o impedire la promozione, la protezione e la

⁷⁹ *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (Declaration on Human Rights Defenders)*, Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti (Dichiarazione sulle persone che difendono i diritti umani) UN Doc A/RES/53/144, 8 marzo 1999.

realizzazione dei diritti umani; di portare tali questioni all'attenzione pubblica e di promuovere i diritti umani.⁸⁰

L'articolo 12 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani stabilisce che gli Stati devono garantire che le persone che difendono i diritti umani possano operare in un ambiente sicuro e favorevole e proteggerli da restrizioni indebite, violenze, minacce, discriminazioni o qualsiasi forma di ritorsione legata alla loro attività di difesa dei diritti umani. Invita inoltre gli Stati ad assicurare che i difensori dei diritti umani siano effettivamente protetti nel diritto nazionale.⁸¹ Quando gli Stati adottano misure ritorsive nei confronti dei difensori dei diritti umani o non riescono a proteggerli da ritorsioni sotto forma di stigmatizzazione, criminalizzazione o altre forme, si produce un "effetto dissuasivo" su coloro che potrebbero voler esprimere preoccupazioni in materia di diritti umani o manifestare solidarietà alle vittime di violazioni.

Ai fini del diritto internazionale dei diritti umani, un "effetto dissuasivo" può essere definito come "l'effetto negativo che qualsiasi azione dello Stato produce su persone fisiche e/o giuridiche, inducendole a rinunciare preventivamente all'esercizio dei propri diritti o all'adempimento dei propri obblighi professionali, per timore di essere sottoposte a procedimenti statali formali che possano comportare sanzioni oppure a conseguenze informali quali minacce, attacchi o campagne diffamatorie".⁸²

B. RESTRIZIONI ALLO SLOGAN "FROM THE RIVER TO THE SEA"

Lo slogan "*From the river to the sea, Palestine will be free*" è utilizzato sin dagli anni Sessanta da numerosi gruppi, in contesti diversi e con significati differenti.⁸³ Per alcuni, esso è considerato uno slogan volto a rivendicare pari diritti per persone palestinesi ovunque esse si trovino. Alcuni gruppi lo hanno descritto come un appello affinché le persone palestinesi siano libere dall'oppressione di un sistema di apartheid a cui sono sottoposte, sia in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza, sia in Israele, sia in quanto rifugiati ai quali è negato il diritto al ritorno.⁸⁴ Per altri, esso rappresenta un invito alla distruzione dello Stato di Israele. Dal 2017, anche Hamas ha fatto proprio lo slogan, in quanto contraria alla soluzione dei due Stati.⁸⁵ L'espressione "between the river and the sea" è stata inoltre utilizzata da partiti politici israeliani, come il Likud nel 1977, nel suo statuto fondativo, che afferma: "Tra il mare e il Giordano vi sarà unicamente la sovranità israeliana".⁸⁶

In Austria, questo slogan è stato oggetto di restrizioni ed è disciplinato da un decreto non pubblico emanato nel novembre 2023 dal ministero della Giustizia.⁸⁷ Le autorità di polizia hanno vietato almeno sette manifestazioni tra ottobre e novembre 2023 a Vienna, nelle quali si riteneva probabile l'uso dello slogan, in quanto lo hanno qualificato come "incitante". Secondo la loro interpretazione, lo slogan equivarrebbe a un appello a "cancellare violentemente Israele" e a "rafforzare sentimenti antisemiti nei confronti della popolazione ebraica in Austria" nel contesto successivo agli attacchi condotti da

⁸⁰ Dichiarazione sulle persone che difendono i diritti umani, articoli 5, 6, 7, 8, 9 e 12.

⁸¹ Dichiarazione sulle persone che difendono i diritti umani, articoli 5 e 12.

⁸² Laurent Pech, *Open Society European Policy Institute, The Concept of Chilling Effect: Its untapped potential to better protect democracy, the rule of law, and fundamental rights in the EU*, marzo 2021, <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c8c58ad3-fd6e-4b2d-99fa-d8864355b638/the-concept-of-chilling-effect-20210322.pdf>, p. 4.

⁸³ Article 19, "From the River to the Sea": Protecting freedom of expression in public discourse and protest during the conflict in Israel and Palestine, 22 maggio 2024, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2024/05/From-the-River-to-the-Sea-analysis-1.pdf>, p. 2; Amos Goldberg, Alon Confino, «"From the river to the sea": One slogan, many meanings», 27 marzo 2024, *The Review of Democracy*, <https://revdem.ceu.edu/2024/03/27/from-the-river-to-the-sea-one-slogan-many-meanings>

⁸⁴ <https://apnews.com/article/river-sea-israel-gaza-hamas-protests-d7abbd756f481fe50b6fa5c0b907cd49>; The Brown Daily Herald, *An open letter from Jewish students*, 7 novembre 2023 <https://www.browndailyherald.com/article/2023/11/an-open-letter-from-jewish-students>

⁸⁵ Middle East Eye, "Hamas in 2017: The document in full", 2 maggio 2017, <https://www.middleeasteye.net/news/hamas-2017-document-full>.

⁸⁶ Il programma originario del partito Likud del 1977 affermava che "la Giudea e la Samaria" – note anche come Cisgiordania – "non saranno consegnate ad alcuna amministrazione straniera; tra il Mar Mediterraneo e il fiume Giordano vi sarà unicamente la sovranità israeliana". Si veda anche <https://www.thenation.com/article/world/its-time-to-confront-israels-version-of-from-the-river-to-the-sea/>

⁸⁷ Si veda infra, ad esempio, Reuters, «"From the river to the sea" prompts Vienna to ban pro-Palestinian protest», 11 ottobre 2023, <https://www.reuters.com/world/from-river-sea-prompts-vienna-ban-pro-palestinian-protest-2023-10-11/>; secondo quanto riportato dai mezzi di informazione, da decisioni giudiziarie e dalle dichiarazioni degli intervistati, il ministero della Giustizia ha emanato il 30 novembre 2023 un decreto non pubblico indirizzato alla procura contenente la propria valutazione giuridica dello slogan. Il ministero della Giustizia ha dichiarato, nella risposta scritta ad Amnesty International del 24 novembre 2025, che il decreto non è pubblico e che per tale motivo non può essere trasmesso. Si veda ministero della Giustizia, risposta scritta alla richiesta di Amnesty International del 20 ottobre 2025, ricevuta il 24 novembre 2025.

Hamas nel sud di Israele il 7 ottobre 2023.⁸⁸ Nel corso di una conferenza stampa successiva al divieto di una manifestazione dell'11 ottobre 2023, un rappresentante delle forze di polizia ha dichiarato che, "nell'attuale contesto", la polizia interpretava lo slogan come "un chiaro appello alla violenza", con il fine di "cancellare Israele dalla carta geografica".⁸⁹ In altre occasioni, le autorità austriache hanno affermato che lo slogan rappresenterebbe "l'istituzione di uno Stato palestinese dal Giordano al Mediterraneo e quindi, di fatto, la cancellazione di Israele dalla carta geografica", negando pertanto "il diritto all'esistenza di Israele" e risultando quindi "antisemita".⁹⁰ Tale interpretazione si riflette anche nella versione aggiornata della "Strategia nazionale contro l'antisemitismo" del governo, pubblicata nel novembre 2025, in cui lo slogan continua a essere equiparato a "[l'appello all']istituzione di uno Stato palestinese dal Giordano al Mediterraneo e quindi, di fatto, alla cancellazione di Israele dalla carta geografica", e dunque il suo utilizzo viene qualificato come una forma di "antisemitismo legato a Israele".⁹¹

Secondo quanto riportato dai mezzi di informazione, il ministero della Giustizia ha adottato un decreto non pubblico indirizzato alla Procura generale, che includeva la valutazione giuridica del ministero in merito alle circostanze in cui l'uso dello slogan potesse essere considerato illecito.⁹² Amnesty International ha richiesto informazioni sul contenuto di tale decreto nell'ambito della propria corrispondenza con il ministero della Giustizia, chiedendo inoltre chiarimenti sui criteri alla base della valutazione giuridica. Nella sua risposta scritta ad Amnesty International, il ministero della Giustizia ha dichiarato che il decreto non è pubblico e, pertanto, non può essere condiviso con l'organizzazione. Ha inoltre affermato che, a suo avviso, l'uso di tale slogan, in particolare nel contesto di manifestazioni pubbliche, è idoneo a far sorgere un sospetto iniziale di "approvazione di reati di terrorismo" ai sensi dell'articolo 282a, paragrafo 2, del Codice penale austriaco. Su tale base, il ministero ha ritenuto necessario procedere a indagini nei singoli casi in cui lo slogan sia stato utilizzato.⁹³ In una dichiarazione scritta indirizzata ad Amnesty International nel gennaio 2026, il ministero della Giustizia ha inoltre sottolineato che esistono interpretazioni molto diverse dello slogan e che, nell'ambito delle indagini, sarebbero state prese in considerazione le circostanze specifiche di ciascun caso, in particolare l'intenzione della persona che lo ha pronunciato. Il ministero ha precisato che il decreto non vieta lo slogan in tutte le circostanze né stabilisce che il suo utilizzo sia generalmente consentito; esso prevede invece la necessità di un'indagine individuale ogniqualvolta lo slogan venga utilizzato, al fine di determinare se sia stato commesso un reato, in funzione delle specifiche circostanze del caso.⁹⁴

⁸⁸ Tribunale amministrativo di Vienna, VGW-103/040/15922/2023, 4 dicembre 2024, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvvg/LVWGT_WI_20241204_VGW_103_040_15922_2023_00/LVWGT_WI_20241204_VGW_103_040_15922_2023_00.html (in tedesco), p. 9; Tribunale amministrativo di Vienna, VGW-103/040/16069/2023, 4 dicembre 2024, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvvg/LVWGT_WI_20241204_VGW_103_040_16069_2023_00/LVWGT_WI_20241204_VGW_103_040_16069_2023_00.html (in tedesco), p. 11; Tribunale amministrativo di Vienna, VGW-103/040/16067/2023, 4 dicembre 2024, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvvg/LVWGT_WI_20241204_VGW_103_040_16067_2023_00/LVWGT_WI_20241204_VGW_103_040_16067_2023_00.html (in tedesco), p. 11.

⁸⁹ Reuters, "'From the river to the sea' prompts Vienna to ban pro-Palestinian protest", 11 ottobre 2023, <https://www.reuters.com/world/from-river-sea-prompts-vienna-ban-pro-palestinian-protest-2023-10-11/>

⁹⁰ Cancelleria federale, Austria, «Was ist Antisemitismus» [«Che cos'è l'antisemitismo?»], <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/kampagne-gegen-antisemitismus/fragen-und-antworten/was-ist-antisemitismus.html> (in tedesco, consultato il 19 dicembre 2025); Cancelleria federale, Austria, «Welche Erscheinungsformen von Antisemitismus gibt es?» [«Quali sono le forme di antisemitismo?»], <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/kampagne-gegen-antisemitismus/fragen-und-antworten/erscheinungsformen-von-antisemitismus.html> (in tedesco, consultato il 19 dicembre 2025).

⁹¹ Cancelleria federale, Austria, «Nationale Strategie gegen Antisemitismus 2.0» [«Strategia nazionale contro l'antisemitismo 2.0»], novembre 2025, https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:750dec5b-c99d-4c95-ba6d-3abde6141618/nationale_strategie_gegen_antisemitismus_2-0_bf.pdf (in tedesco), p. 52.

⁹² Un network di attivisti ha pubblicato il decreto sul proprio sito web: https://www.palaestinasolidaritaet.at/wp-content/uploads/2024/03/erlass_bmj_geschwaerzt.pdf (consultato il 19 dicembre 2025); Kurier, «Justizministerium klärt per Erlass: Pro-Palästina-Parole ist Terror-Gutheißung» [«Il ministero della Giustizia chiarisce con decreto: gli slogan pro-palestinesi costituiscono approvazione del terrorismo»], 4 gennaio 2024, <https://kurier.at/politik/inland/justizministerium-klart-per-erlass-pro-palaestina-parole-ist-terror-gutheissung/402729769> (in tedesco); il decreto è citato in una sentenza del Tribunale amministrativo di Vienna, causa n. VGW-102/067/8305/2024-29, 26 novembre 2024, <https://www.verwaltungsgericht.wien.gv.at/Content.Node/rechtsprechung/VGW-102-067-8305-2024.pdf>, p. 31. Si veda anche ministero della Giustizia, risposta scritta alla richiesta di Amnesty International del 20 ottobre 2025, ricevuta il 24 novembre 2025.

⁹³ Ministero della Giustizia, risposta scritta alla richiesta di Amnesty International del 20 ottobre 2025, ricevuta il 24 novembre 2025.

⁹⁴ Ministero della Giustizia, risposta scritta ad Amnesty International, ricevuta il 23 gennaio 2025.

Di conseguenza, il decreto ministeriale ha dato luogo all'avvio di indagini da parte delle autorità sulla base di un sospetto iniziale.⁹⁵ Sebbene tali procedimenti non conducano necessariamente, in tutti i casi, alla formulazione di accuse penali, essi producono un effetto dissuasivo sulle persone che utilizzano lo slogan, le quali possono rinunciare a pronunciarlo o a partecipare a manifestazioni in cui esso potrebbe essere utilizzato, per timore di essere sottoposte a qualsiasi forma di indagine o stigmatizzazione.

Inoltre, quattro delle persone intervistate hanno riferito ad Amnesty International che le autorità hanno richiesto al soggetto notificante una riunione di sottoscrivere una dichiarazione con la quale si impegnavano a non utilizzare lo slogan nel corso della suddetta riunione.⁹⁶ Amnesty International ha analizzato sei decisioni, disponibili pubblicamente, del Tribunale amministrativo di Vienna relative al divieto e/o allo scioglimento di un totale di dieci riunioni tenutesi tra ottobre 2023 e dicembre 2024 in solidarietà con la popolazione palestinese nella Striscia di Gaza. L'organizzazione ha rilevato che le autorità austriache hanno represso l'uso dello slogan "From the river to the sea, Palestine will be free" nelle riunioni pubbliche attraverso politiche e prassi, senza consultare le comunità interessate. Ad esempio, nel maggio 2024, le autorità di polizia hanno sciolto una protesta presso il campus principale dell'Università di Vienna, denominata "Palestine Solidarity Encampment", poiché i manifestanti stavano scandendo, tra gli altri, lo slogan "From the river to the sea, Palestine shall be free".⁹⁷ Nel novembre 2024, un tribunale ha stabilito che lo scioglimento era illegittimo, in quanto le autorità non erano state in grado di accertare l'intenzione delle persone manifestanti che pronunciavano tali slogan.⁹⁸ Nel dicembre 2024, in un caso analogo, la polizia ha sciolto una riunione a Vienna per l'uso dello slogan. In sede di ricorso, un tribunale ha ritenuto lo scioglimento illegittimo per le medesime ragioni.⁹⁹ Sebbene le decisioni giudiziarie abbiano dichiarato illegittimi gli scioglimenti diversi mesi dopo gli interventi della polizia, motivati dall'uso dello slogan "From the river to the sea, Palestine will be free", tali scioglimenti avevano già prodotto un effetto dissuasivo, incidendo negativamente in modo più ampio sul diritto alla libertà di espressione.

Inoltre, secondo quanto riportato dai mezzi di informazione, entro la metà di novembre 2023 sono state avviate 50 azioni penali, non ulteriormente specificate, nei confronti di manifestanti per aver utilizzato lo slogan.¹⁰⁰

Attivisti e attiviste di solidarietà con la Palestina – persone palestinesi, ebrei, austriache e israeliane –, hanno riferito ad Amnesty International a cosa pensavano quando pronunciavano tale slogan. **Ben** ha dichiarato di pensare a "una Palestina, un paese libero. Puoi essere chi vuoi, gay, ebreo e così via. Mi rattristerebbe se agli ebrei fosse negato l'accesso al Muro del pianto, ai cristiani alle chiese di Gerusalemme o ai musulmani alla moschea di Al-Aqsa..."¹⁰¹ **Dalia** ha spiegato che "[per lei] lo slogan significa che esiste un conflitto coloniale. Il paese avrebbe dovuto diventare Palestina, l'intero paese avrebbe dovuto chiamarsi Palestina. Tutti dovrebbero avere gli stessi diritti."¹⁰²

Le autorità austriache hanno violato il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di espressione laddove hanno vietato o sciolto riunioni semplicemente perché lo slogan "*From the river to the sea, Palestine will be free*" veniva o poteva essere utilizzato. Inoltre, come sopra indicato, la

⁹⁵ Amnesty International giunge a tale conclusione in quanto le norme procedurali austriache prevedono l'avvio d'ufficio delle indagini in presenza di un sospetto iniziale di reato (si vedano gli articoli 1 e 2 del Codice di procedura penale austriaco).

⁹⁶ Intervista con Dalia, 3 settembre 2025, in presenza; intervista con Atheer, 17 settembre 2025, in presenza; intervista con anonimo/a, 25 settembre 2025, in presenza; intervista con anonimo/a, 3 ottobre 2025, in presenza.

⁹⁷ Si veda Tribunale amministrativo di Vienna, causa n. VGW-102/067/8305/2024-29, 26 novembre 2024, <https://verwaltungsgerecht.wien.gv.at/Content.Node/rechtsprechung/VGW-102-067-8305-2024.pdf>, p. 33. Un'ulteriore motivazione dello scioglimento era l'uso dello slogan «Student Intifada Camp» nonché la violazione del divieto di copertura del volto previsto dal diritto austriaco. Tuttavia, il tribunale ha ritenuto che anche tali elementi non fossero sufficienti a giustificare lo scioglimento della riunione.

⁹⁸ Tribunale amministrativo di Vienna, causa n. VGW-102/067/8305/2024-29, 26 novembre 2024, <https://verwaltungsgerecht.wien.gv.at/Content.Node/rechtsprechung/VGW-102-067-8305-2024.pdf>, p. 33.

⁹⁹ Tribunale amministrativo di Vienna, causa n. VGW-102/067/1784/2025, 24 aprile 2025, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwg/LVWGT_WI_20250424_VGW_102_067_1784_2025_00/LVWGT_WI_20250424_VGW_102_067_1784_2025_00.pdf, p. 28.

¹⁰⁰ Der Standard, "Etwa 50 Strafanzeigen in Österreich wegen 'From the River to the Sea'-Parole" [«Circa 50 denunce penali in Austria per lo slogan "From the river to the sea"»], 16 novembre 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000195536/etwa-50-strafanzeigen-in-oesterreich-wegen-from-the-river-to-the-sea-parole> (in tedesco).

¹⁰¹ Intervista con Ben, 9 luglio 2025, in presenza.

¹⁰² Intervista con Dalia, 3 settembre 2025, in presenza.

regolamentazione dell'uso dello slogan mediante un decreto non pubblico che comporta l'avvio di indagini sulla base di un sospetto iniziale produce un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione delle persone che utilizzano lo slogan, le quali possono rinunciare a pronunciarlo o a partecipare a manifestazioni in cui esso potrebbe essere utilizzato, per timore di essere sottoposte a qualsiasi forma di indagine o stigmatizzazione. La natura non pubblica di tale decreto solleva altresì preoccupazioni sotto il profilo del requisito di legalità.

Nel valutare se un'espressione sia discriminatoria o configuri incitamento all'odio nei confronti delle persone ebraiche, le autorità dovrebbero agire in conformità con il diritto internazionale dei diritti umani e le relative norme, procedendo a una valutazione caso per caso per verificare se eventuali restrizioni soddisfino i requisiti di legalità, perseguano uno o più scopi legittimi e siano necessarie e proporzionate al conseguimento di tali scopi. Inoltre, nel valutare se determinate espressioni costituiscano apologia dell'odio che integri incitamento, le autorità devono dimostrare che sia raggiunta una soglia più elevata, tenendo conto dei fattori indicati nel Piano d'azione di Rabat, quali, ad esempio, l'intenzione del soggetto parlante. Ciò comporta anche la necessità di considerare i diversi significati che lo slogan *"From the river to the sea, Palestine will be free"* assume per le persone che lo utilizzano.

C. ACCUSE AMPIE DI "ANTISEMITISMO" POSSONO DARE ORIGINE A EFFETTI DISSUASIVI

La maggior parte delle persone intervistate (14 su 19) ha riferito ad Amnesty International di aver subito accuse di antisemitismo da membri dell'opinione pubblica per aver criticato Israele e le sue violazioni del diritto internazionale o per aver parlato in modo critico del contesto storico e dato spazio a voci palestinesi. **Un intervistato palestinese** ha detto ad Amnesty International: "[L]a paura è sempre in agguato: ricevere l'accusa di antisemitismo è un punto di non ritorno. È un discriminare che ti mette al tappeto in Austria e in Germania."¹⁰³ Un altro ha spiegato: "Sì [sono preoccupato], perché loro [le persone che potrebbero accusarti di antisemitismo] possono colpirti economicamente. A quel punto non sarai più attivo a livello politico. Sono situazioni temute da tutti nella comunità palestinese, il timore di essere etichettato come antisemita e le conseguenze economiche che ne possono derivare".¹⁰⁴ Alcuni attivisti hanno anche detto ad Amnesty International di non aver espresso il loro pensiero, le critiche, la solidarietà con la popolazione palestinese di Gaza per paura di essere ritenuti antisemiti dalle autorità pubbliche o dai datori di lavoro. Sette persone intervistate hanno confermato di aver evitato almeno una volta di criticare le violazioni dei diritti umani da parte di Israele per timore di essere considerate antisemite o di ripercussioni negative, ad esempio sul luogo di lavoro.¹⁰⁵ **Dunia** ha sintetizzato così gli effetti delle narrazioni, delle discussioni e delle accuse generalizzate di "antisemitismo":

"La solidarietà con la Palestina non è soltanto sgradita, ma viene anche criminalizzata. Il dibattito lo rivela con chiarezza. È apparso evidente anche durante le proteste. Alle persone sono state ascritte accuse penali. Sono state annullate manifestazioni di protesta. [...] La libertà di espressione è fortemente selettiva. Si gradisce e si esige la solidarietà con le vittime israeliane. La solidarietà con le vittime palestinesi non solo non è gradita, ma è criminalizzata."¹⁰⁶

Inoltre, tutti le persone attiviste ebraiche intervistate hanno riferito ad Amnesty International che, quando sostenevano la causa di un cessate il fuoco o la fine del genocidio in corso da parte di Israele contro la popolazione palestinese di Gaza, sono state tacciate sistematicamente da membri dell'opinione pubblica di essere antisemite oppure "persone ebraiche che odiano sé stesse". **Un attivista ebreo** che aveva iniziato a sostenere apertamente la causa del cessate il fuoco a Gaza due settimane dopo il 7

¹⁰³ Intervista con anonimo, 10 luglio 2025, di persona.

¹⁰⁴ Intervista con anonimo, 10 settembre 2025, di persona.

¹⁰⁵ Secondo il diritto internazionale in materia di diritti umani, gli Stati hanno l'obbligo di proteggere gli individui all'interno della propria giurisdizione rispetto a violazioni dei diritti umani da parte di soggetti terzi. Daniel Moeckli, Sangeeta Shah, Sandash Sivakumaran, *International Human Rights Law*, 2ª edizione, 2014, p. 102.

¹⁰⁶ Intervista con Dunia, 31 luglio 2025, online.

ottobre 2023 ha spiegato “Perdi parecchia credibilità, perché [sei visto come] un ebreo che odia sé stesso... Oppure [la tua posizione viene intesa come] un gesto simbolico”.¹⁰⁷ In modo simile, **Monika**, che è ebrea, ha vissuto personalmente momenti in cui le persone esprimevano commenti antisemiti in eventi critici nei confronti del governo israeliano poiché considerano le critiche a Israele come antisemitismo totalizzante.¹⁰⁸ **Dalia** ha raccontato ad Amnesty International una sua esperienza specifica, pronunciando un discorso di protesta pacifica a Vienna contro il genocidio perpetrato da Israele nei confronti della popolazione palestinese di Gaza: “Ho parlato del mio bisnonno [ebreo] costretto a pulire i marciapiedi [durante il regime nazista]. Ho detto “Mai più è mai più per tutti”. Ho poi ricevuto attacchi sui social media per aver “banalizzato l’Olocausto”.¹⁰⁹

I. SCORAGGIARE LA PARTECIPAZIONE AL MOVIMENTO BDS

Il parlamento e i consigli comunali austriaci hanno emanato diverse risoluzioni non vincolanti dirette alle autorità austriache, che scoraggiano la partecipazione al movimento BDS (Boycott, Divestment e Sanctions, boicottaggio, disinvestimento e sanzioni), bollandolo spesso come “antisemita”.¹¹⁰ Anche se tali risoluzioni non sono giuridicamente vincolanti, hanno il sostegno di tutti i partiti politici rappresentati nel parlamento austriaco e sono ampiamente interpretate come indicazioni autorevoli, determinando improprie limitazioni dell’espressione.¹¹¹ Ad esempio, nel 2021, il Comune di Vienna ha intentato una causa contro un attivista di BDS Austria, facendo riferimento tra l’altro alla mozione del Consiglio municipale.¹¹² La causa ha dato origine all’intervento di tre Relatrici e un Relatore speciali ONU, che esprime la preoccupazione secondo cui “la mozione del Comune di Vienna si allinea a una preoccupante tendenza a limitare indebitamente i diritti alla libertà di opinione ed espressione, alla riunione pacifica e all’associazione, avendo deciso di negare la disponibilità di locali o strutture per le campagne o gli eventi organizzati dal movimento BDS o da gruppi che ne perseguono le finalità” e inoltre “l’avvio di una causa da parte del Comune di Vienna contro un componente di BDS Austria potrebbe ostacolare le attività pacifiche di chi difende i diritti umani impegnandosi a monitorare e denunciare le violazioni di diritti umani nella Palestina occupata, restringendone lo spazio civico disponibile per esprimere legittime rimostranze”.¹¹³ A dicembre 2024, la coalizione internazionale CASE ha attribuito a questa causa il carattere di azione legale strategica tesa a bloccare la

¹⁰⁷ Intervista con anonimo, 15 settembre 2025, di persona.

¹⁰⁸ Intervista con Monika, 10 luglio 2025, di persona.

¹⁰⁹ Intervista con Dalia, 3 settembre 2025, di persona.

¹¹⁰ Nel 2018, il Consiglio municipale di Vienna ha votato all’unanimità una mozione giuridicamente non vincolante di condanna del movimento BDS in quanto antisemita e ha esortato il governo regionale di Vienna a non concedere alcuno spazio municipale a campagne o eventi BDS e a mostre o riunioni che sostengono le finalità di BDS. Ha anche invitato il governo regionale a non accordare alcun sostegno a eventi e pubblicizzazio BDS. Si veda Consiglio municipale di Vienna, Austria, “39. Sitzung vom 27.06.2018, Wörtliches Protokoll“ [“39. Sessione del 27.6.2018, trascrizione letterale], 27 luglio 2018, p. 81, <https://www.wien.gv.at/mdb/gr/2018/gr-039-w-2018-06-27-081.htm> (in tedesco). Nel 2019, il Consiglio municipale di Graz ha pubblicato una “dichiarazione contro l’antisemitismo e BDS” in cui si afferma che i “dipartimenti municipali non possono sostenere eventi organizzati da gruppi che perseguono o promuovono gli obiettivi del movimento BDS”. Si veda Consiglio municipale di Graz, Austria, “Erklärung gegen Antisemitismus und BDS” [“Dichiarazione contro l’antisemitismo e BDS”], 14 novembre 2019, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Gemeinderecht/GEMRE_ST_60101_Pr%c3%a4s_078079_2019_0001/GEMRE_ST_60101_Pr%c3%a4s_078079_2019_0001.html (in tedesco). Nel 2019, anche il parlamento federale ha approvato una mozione giuridicamente non vincolante di contenuto simile, rivolta al governo federale. Si veda Parlamento federale, Austria, “EntschlieÙung des Nationalrates vom 27. Februar 2020 betreffend Verurteilung von Antisemitismus und der BDS-Bewegung” [“Risoluzione del Consiglio nazionale del 27 febbraio 2020 riguardante la condanna dell’antisemitismo e il movimento BDS”], 27 febbraio 2020, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/E/12/fname_785457.pdf (in tedesco).

¹¹¹ Si veda ad esempio il sito web della Cancelleria federale, „Erscheinungsformen von Antisemitismus“ [Forme di antisemitismo], <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/kampagne-gegen-antisemitismus/fragen-und-antworten/erscheinungsformen-von-antisemitismus.html> consultato il 2 marzo 2026.

¹¹² Il Comune di Vienna ha citato in giudizio BDS Austria per la pubblicazione di un post su Facebook con l’immagine di un poster raffigurante l’affermazione “Visit Apartheid”, affisso su uno spazio pubblicitario insieme al logo ufficiale della Municipalità di Vienna. Il post riportava anche una didascalia sarcastica. Il valore del contenzioso è stato fissato a 35.000 euro; European Legal Support Center (ELSC), “Austrian Activist Facing Lawsuit” (Un attivista austriaco affronta una causa legale), <https://elsc.support/de/case/m/>

¹¹³ Comunicazione di quattro relatori speciali ONU sul caso del Comune di Vienna contro BDS Austria, AUT 2/2022, 20 maggio 2022 <https://spcommreports.ohchr.org/tmresultbase/downloadpubliccommunicationfile?gid=27241>; Il governo austriaco ha replicato l’8 luglio 2022 negando che il Comune di Vienna avesse intentato causa fondandosi sulla mozione anti-BDS del Consiglio comunale di Vienna: “L’azione legale del Comune di Vienna si basa sulla grave violazione dei diritti del Comune di Vienna, tra cui la violazione dei diritti della personalità e al nome, nonché la diffamazione. L’azione legale non costituisce comunque un tentativo di intimidazione né addirittura una violazione di diritti umani e libertà fondamentali.” <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=37005>

partecipazione pubblica (SLAPP, strategic lawsuit against public participation)¹¹⁴ da parte del Comune di Vienna contro l'attivista di BDS Austria.¹¹⁵

Cinque persone intervistate hanno parlato ad Amnesty International di conseguenze subite a livello personale, dovute alla prassi e alla politica dell'Austria in merito al movimento BDS. Due persone intervistate appartenenti a organizzazioni della società civile hanno riferito ad Amnesty International che cercano di evitare la cooperazione con i gruppi BDS austriaci perché temono la perdita di finanziamenti statali erogati alla propria organizzazione, se collegati a tale movimento.¹¹⁶ Un'altra persona intervistata impegnata nell'organizzazione di proteste pacifiche per chiedere la fine del genocidio in corso da parte di Israele contro la popolazione palestinese di Gaza ha illustrato la preoccupazione che altre organizzazioni non avrebbero aderito alle proprie manifestazioni se sostenute da BDS.¹¹⁷ Una persona attivista di un gruppo studentesco che esprime solidarietà alla popolazione palestinese ha sintetizzato così gli effetti della risoluzione anti-BDS del parlamento federale:

“Ovviamente, riflettiamo molto sul modo di esprimerci [rispetto a BDS]. Il fatto che non ci rivolgiamo pubblicamente a BDS dipende dalla decisione del parlamento. Perché in Austria questa è una realtà e si può essere associati, almeno legalmente, a qualcosa di problematico. [...] Abbiamo riflettuto se avremmo dovuto commentare pubblicamente l'eventuale necessità di riconsiderare [la valutazione di] BDS [come antisemita], ma abbiamo scelto di non farlo. Mi spaventano gli effetti che avrebbe sul dibattito. Perché in tal modo offriremmo [ai nostri critici] opportunità ancora maggiori di imputarci la diffusione di narrazioni antisemite. Potrei parlare ai decisori politici del boicottaggio di prodotti provenienti da insediamenti israeliani – ma solo dopo averci riflettuto a fondo.”¹¹⁸

Il diritto di sostenere i boicottaggi non violenti, BDS compreso, è tutelato dal diritto di libertà di opinione ed espressione, oltre che dai diritti alla libertà di associazione e di riunione pacifica. La Corte europea dei diritti umani (Cedu) ha accertato che l'invito al boicottaggio come mezzo per esprimere una protesta è tutelato in base al diritto alla libertà di espressione e ha ritenuto che l'incitamento a un trattamento differenziato non sia necessariamente un'istigazione alla discriminazione.¹¹⁹ Qualsiasi restrizione alla libertà di espressione deve essere prevista dalla legge, perseguire un obiettivo legittimo ed essere necessaria e proporzionata allo scopo di tutelare tale legittimo obiettivo. Le mozioni anti-BDS non sono giuridicamente vincolanti; tuttavia, essendo risoluzioni sostenute da tutti i partiti politici sono ampiamente interpretate come indicazioni autorevoli. Pertanto, etichettando BDS come antisemita, tali risoluzioni non vincolanti producono un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione, dato che persone attiviste e organizzazioni della società civile temono eventuali procedimenti giudiziari, campagne diffamatorie e perdite finanziarie (in particolare finanziamenti statali), nel caso che sostengano i boicottaggi non violenti BDS o interagiscano con tale movimento.

II. RUOLO DELLA DEFINIZIONE IHRA

Nel diritto internazionale non esiste una definizione dell'antisemitismo universalmente accettata. Al contrario, esistono varie definizioni di antisemitismo formulate indistintamente da organizzazioni,

¹¹⁴ Azione legale strategica tesa a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP, Strategic Lawsuits Against Public Participation) è un'espressione che si utilizza per descrivere l'uso improprio e scorretto di tattiche legali da parte di attori potenti (ad esempio, autorità statali o grandi aziende), con l'intento di intimidire, far tacere o punire gli oppositori o chi mette in luce illeciti o abusi inerenti ai diritti umani. Per ulteriori informazioni sulle SLAPP e su come controbatterle, si veda ad esempio: Raccomandazione CM/Rec (2024)2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul contrasto all'uso di azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP), adottata dal Comitato dei ministri il 5 aprile 2024, <https://rm.coe.int/0900001680af2805>

¹¹⁵ Coalizione CASE, "City of Vienna singles out BDS Austria member with vexatious lawsuit" (Il Comune di Vienna isola un membro di BDS Austria con un'azione legale vessatoria), 20 dicembre 2024, <https://www.the-case.eu/latest/city-of-vienna-singles-out-bds-austria-member-with-vexatious-lawsuit/>

¹¹⁶ Intervista con anonimo, 28 agosto 2025, online; Intervista con anonimo, 15 settembre 2025, di persona.

¹¹⁷ Intervista con anonimo, 10 settembre 2025, di persona.

¹¹⁸ Intervista con anonimo, 14 settembre 2025, di persona.

¹¹⁹ Corte europea dei diritti umani (CEDU), *Baldassi and Others v. France*, (*Baldassi e altri contro la Francia*), Ricorso 15271/16, 11 giugno 2020, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-203213> paragr. 63-64. Nella sua risposta scritta ad Amnesty International, la Cancelleria federale ha dichiarato che "La messa in discussione o addirittura la negazione del diritto dello Stato di Israele a esistere e l'uso sistematico di termini di lotta, come quelli adottati spesso dal movimento BDS e da organizzazioni che supportano attivamente gli obiettivi del movimento BDS, devono a nostro parere essere respinti come antisemiti, dato che conducono a un odio ancora maggiore nei confronti degli ebrei e a una polarizzazione nella nostra società occidentale libera e democratica". Cancelleria federale, Risposta scritta ad Amnesty International, ricevuta il 23 gennaio 2026.

studiosi ed esperti. Nel suo Rapporto 2024, la Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di espressione ha sottolineato che “[antisemitismo] è una forma grave di odio religioso e razziale e gli Stati e gli attori privati devono assumere tutte le misure necessarie per contrastarlo. Le settimane successive all’ottobre 2023 hanno registrato un picco di denunce di antisemitismo in varie parti del mondo, rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente. È fondamentale che la lotta contro l’antisemitismo sia inquadrata secondo le norme internazionali sui diritti umani, in modo che vi sia una comprensione condivisa del problema e delle sue cause di fondo e, di conseguenza, vi siano interventi più efficaci per sradicarlo. Altrimenti, esiste il rischio che la discriminazione contro un gruppo vulnerabile sarà sostituita dalla discriminazione contro un altro gruppo che, lungi dal ridurre l’antisemitismo, alimenterebbe altro odio e intolleranza”.¹²⁰

Tra le diverse definizioni di antisemitismo, le preminenti sono la definizione operativa dell’Alleanza internazionale per la memoria dell’Olocausto (IHRA, International Holocaust Remembrance Alliance) e la Dichiarazione di Gerusalemme sull’antisemitismo (JDA, Jerusalem Declaration on Antisemitism).

DEFINIZIONE OPERATIVA DI ANTISEMITISMO DELL’ALLEANZA INTERNAZIONALE PER LA MEMORIA DELL’OLOCAUSTO (IHRA WDA, INTERNATIONAL HOLOCAUST REMEMBRANCE ALLIANCE WORKING DEFINITION OF ANTISEMITISM)

L’IHRA è un’organizzazione intergovernativa di cui fanno parte 35 Stati membri (compresa l’Austria) e otto paesi osservatori. Tra tali nazioni figurano la maggior parte dei paesi europei, Israele, Canada, Stati Uniti, Australia e Argentina. La sua Assemblea plenaria ha adottato la definizione operativa di antisemitismo nel 2016.¹²¹ È una definizione giuridicamente non vincolante adottata o avallata da 45 Stati¹²², allo scopo di fornire indicazioni su ciò che costituisce antisemitismo.

Secondo l’IHRA WDA, “[antisemitismo] è una certa percezione degli ebrei che potrebbe esprimersi come odio verso le persone ebraiche. Le manifestazioni retoriche o fisiche di antisemitismo sono rivolte verso persone ebraiche o non ebraiche e/o verso i loro beni, nonché verso istituzioni comunitarie e strutture religiose ebraiche”.

Inoltre, l’IHRA WDA fornisce undici “esempi contemporanei di antisemitismo”. Di questi undici esempi, sette si concentrano su Israele, tra cui:

- “negare al popolo ebraico il suo diritto all’autodeterminazione, ad esempio affermando che l’esistenza dello Stato di Israele sia un’iniziativa razzista”;
- “applicare doppi standard richiedendo [a Israele] un comportamento che non ci si attende o non si esige da qualsiasi altra nazione democratica”.

Si osservi che l’IHRA WDA non è vincolante giuridicamente e gli Stati che l’avallano non sono vincolati dal diritto internazionale a sancirla nel diritto né nella politica e nella prassi.

Ripetute dichiarazioni dei rappresentanti dell’IHRA, nonché le leggi e le politiche adottate dagli Stati che hanno adottato l’IHRA WDA indicano che la definizione e questi undici esempi formano un pacchetto completo da considerare nella sua interezza.¹²³ Tuttavia, studiosi, esperti di legge e organizzazioni della società civile hanno criticato tale definizione, in quanto in conflitto con il diritto

¹²⁰ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 78.

¹²¹ International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), Working definition of antisemitism (Definizione di lavoro di antisemitismo) <https://holocaustremembrance.com/resources/working-definition-antisemitism>.

¹²² IHRA, *Who has adopted the working definition of antisemitism?* (Chi ha adottato la definizione operativa di antisemitismo?), <https://holocaustremembrance.com/resources/working-definition-antisemitism>.

¹²³ Jamie Stern-Wiener, *The politics of a definition* (La politica di una definizione), aprile 2021 <https://www.documentcloud.org/documents/20689366-stern-wiener-j-foi-the-politics-of-a-definition/>.

internazionale in materia di diritti umani, poiché legittima la repressione delle critiche sulle politiche di Israele, classificando erroneamente tali critiche come antisemite.¹²⁴

DICHIARAZIONE DI GERUSALEMME SULL'ANTISEMITISMO (JDA, JERUSALEM DECLARATION ON ANTISEMITISM)

A fronte delle critiche sull'IHRA WDA, nel 2021, un gruppo di studiosi di storia dell'Olocausto, studi ebraici e studi sul Medio Oriente hanno redatto la JDA.¹²⁵ Ha ricevuto l'appoggio di quasi 400 firmatari, tra cui studiosi del campo dell'antisemitismo, dell'Olocausto, studi ebraici e studi sul Medio Oriente. La JDA definisce l'antisemitismo come "discriminazione, pregiudizio, ostilità o violenza contro le persone ebraiche in quanto ebrei (o le istituzioni ebraiche in quanto ebraiche)" e include dieci linee guida su ciò che è e ciò che non è "a prima vista" antisemita nel contesto di Israele e Palestina.¹²⁶ Ad esempio, secondo la JDA, "le critiche o l'opposizione al sionismo in quanto forma di nazionalismo" non sono, a prima vista, antisemite.

Il suo preambolo cita esplicitamente le norme internazionali, tra cui la Dichiarazione universale dei diritti umani, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, la Dichiarazione del Forum internazionale di Stoccolma sull'Olocausto e la risoluzione delle Nazioni Unite sulla memoria dell'Olocausto. Inoltre, lega inseparabilmente la lotta all'antisemitismo e le sue particolari caratteristiche alla lotta contro ogni forma di discriminazione razziale, etnica, culturale, religiosa e di genere.

La JDA non è vincolante giuridicamente e gli Stati che l'avallano non sono vincolati dal diritto internazionale a sancirla nel diritto, né nella politica o nella prassi. Mentre gli organismi internazionali sui diritti umani non hanno esplicitamente riconosciuto o accolto favorevolmente la JDA, le Relatrici e Relatori speciali ONU hanno espresso critiche sull'IHRA WDA e citato la JDA come alternativa.¹²⁷

Nel contesto del genocidio in corso da parte di Israele contro la popolazione palestinese di Gaza, la Relatrice speciale ONU sulla libertà di espressione ha documentato come l'IHRA WDA venga utilizzata per limitare le critiche su politiche e azioni del governo israeliano da parte di varie autorità statali e per reprimere le crescenti richieste di porre fine alle violazioni dei diritti umani da parte di Israele contro la popolazione palestinese.¹²⁸ La Relatrice speciale ha inoltre sottolineato che l'IHRA WDA non è "mai stata intesa come quadro di riferimento per regolamentare l'espressione e non rispetta le norme giuridiche internazionali in materia di restrizioni o divieto di parola stabilite nel Patto".¹²⁹ Secondo la Relatrice speciale, in primo luogo l'IHRA WDA è "troppo ampia, vaga ed equivoca e non supera la prova della certezza del diritto ai sensi dell'articolo 19 (3) del Patto". In secondo luogo, nella

¹²⁴ Ad esempio, Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 80; Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, in *Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (Contrastare la glorificazione del nazismo, del neonazismo e altre pratiche che contribuiscono ad alimentare forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza correlata)* A/77/512, 7 ottobre 2022, <https://docs.un.org/en/A/77/512> para. 74-75; EU Observer, *128 scholars warn: Don't trap the United Nations in a vague and weaponized definition of antisemitism (128 studiosi avvertono: non intrappolare le Nazioni Unite in una definizione vaga e strumentale di antisemitismo)*, 3 novembre 2022 <https://media.euobserver.com/9e86df02ddf67c6046d190b65e4380df.pdf>; Human Rights Watch e 103 altre organizzazioni, "Human Rights and other Civil Society Groups Urge United Nations to Respect Human Rights in the Fight Against Antisemitism" (Gruppi per i diritti umani e altri della società civile esortano le Nazioni Unite a rispettare i diritti umani nel contrasto all'antisemitismo), 20 aprile 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/04/04/human-rights-and-other-civil-society-groups-urge-united-nations-respect-human>

¹²⁵ Interrogata sulla JDA, la Cancelleria federale ha fatto riferimento alle osservazioni critiche di Tanja Kinzel, Daniel Poensgen „Zur Jerusalem Declaration on Antisemitism (JDA): Eine kritische Analyse“, 2 dicembre 2024 e Amadeu Antonio Stiftung, "Wie definiert man Antisemitismus? Zur IHRA-Arbeitsdefinition und Jerusalem Erklärung". Cancelleria federale, Risposta scritta ad Amnesty International, ricevuta il 23 gennaio 2026.

¹²⁶ Dichiarazione di Gerusalemme sull'antisemitismo, <https://jerusalemdeclaration.org/> (consultato il 18 dicembre 2025).

¹²⁷ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, *Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance* (già citato), para. 73; Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 79.

¹²⁸ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza*, (ibidem).

¹²⁹ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 80.

definizione manca “l’elemento dell’istigazione richiesto” per proibire l’appello all’odio previsto dall’articolo 20 (2) ICCPR.¹³⁰

La Relatrice speciale ha affermato che “[l]’errore concettuale di fondo della “definizione operativa” è l’inerente commistione di sionismo (ideologia politica) con l’antisemitismo. La conseguenza pratica è la repressione di critiche legittime su Israele, non una migliore tutela degli ebrei rispetto all’odio e all’intolleranza a carattere razziale e religioso. I gruppi e i singoli ebrei che partecipano a manifestazioni di protesta antisioniste sono stati etichettati come antisemiti”.¹³¹ La Relatrice speciale ha sottolineato che “l’antisemitismo è una grave forma di odio razziale e religioso assolutamente da condannare. Tuttavia, la lotta contro l’antisemitismo non deve essere strumentalizzata e politicizzata per proteggere Israele o bloccare le critiche all’ideologia politica del sionismo. La “definizione operativa” di antisemitismo predisposta dall’Alleanza internazionale per la memoria dell’Olocausto non è conforme al diritto internazionale in materia di diritti umani e non deve essere utilizzata per definire una politica o disciplinare la libertà di espressione”.¹³²

Ben è un attivista ebreo cresciuto in quella che descrive come una “famiglia rigorosamente sionista” negli Stati Uniti; divenuto più adulto, ha iniziato a sostenere i movimenti antisionisti. Ha raccontato ad Amnesty International le sue impressioni sulla lotta contro l’antisemitismo in Austria che percepisce come fortemente in conflitto con l’essere di supporto a Israele: “In Austria, non devi preoccuparti del tuo personale antisemitismo purché tu sostenga Israele”.¹³³

Dalia è un’altra attivista ebrea cresciuta in quella che lei stessa descrive una “comunità sionista di sinistra” in Austria; a 18 anni si è trasferita in Israele per vivere in un kibbutz e ha appreso allora come le persone palestinesi fossero state espropriate ed espulse a seguito del conflitto del 1947-1949 durante il quale fu costituito lo Stato di Israele. Sin da allora si è impegnata nei movimenti di solidarietà con la popolazione palestinese. In Austria, ha condannato pubblicamente il genocidio in corso da parte di Israele contro la popolazione palestinese di Gaza, criticando le azioni di Israele e il sostegno dell’Austria al governo israeliano. Ha fondato l’iniziativa viennese “Not in our name” (Non in nostro nome) in cui perora la fine della commistione tra giudaismo, sionismo e Israele. Ha spiegato:

“L’antisionismo equivale a uno stato con diritti uguali per tutta la cittadinanza ma viene equiparato all’antisemitismo. Trovo assurdo che vi sia una tale levata di scudi quando le persone chiedono l’uguaglianza”.¹³⁴ Ha raccontato ad Amnesty International le sue esperienze in Austria, le reazioni delle persone di fronte al suo attivismo e come si aspettassero che la sua appartenenza religiosa avrebbe automaticamente significato che dovesse sostenere Israele: “Mi accade continuamente che le persone mi neghino una visione indipendente. È un atteggiamento profondamente antisemita. Equivale a dire: ‘tutti le persone ebrei devono pensare in una certa maniera’”.¹³⁵

Nel suo rapporto del 2022 “Contrastare la glorificazione del nazismo, del neonazismo e altre pratiche che contribuiscono ad alimentare forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza correlata”, la Relatrice speciale sulle forme contemporanee di razzismo ha rilevato che l’IHRA WDA è stata ampiamente strumentalizzata sulla base dei suoi undici esempi di antisemitismo, accertando anche che “si fa appello e si sfruttano alcuni esempi per reprimere i diritti umani e le libertà fondamentali, come la libertà di espressione, riunione e partecipazione politica e il diritto all’uguaglianza e alla non discriminazione. Anche se la definizione operativa dell’Alleanza internazionale per la memoria dell’Olocausto è pubblicizzata come “non giuridicamente vincolante”, la sua influenza di fatto sulla politica e sulle prassi di governi e soggetti privati ha contribuito a violazioni dei diritti umani di libertà di espressione, riunione e partecipazione politica e altri ancora”. La Relatrice speciale ha osservato che è proprio lo status di “soft law” della definizione operativa che ha

¹³⁰ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 80.

¹³¹ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 81.

¹³² Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 87.

¹³³ Intervista con Ben, 9 luglio 2025, di persona.

¹³⁴ Intervista con Dalia, 3 settembre 2025, di persona.

¹³⁵ Intervista con Dalia, 3 settembre 2025, di persona.

contribuito efficacemente a erodere determinati diritti coesistenti, senza offrire alcuna forma di rimedio o i mezzi per contestare legalmente tali violazioni”.¹³⁶ Esorta gli Stati membri a “sospendere l’adozione e la pubblicizzazione della definizione operativa di antisemitismo formulata dall’Alleanza internazionale per la memoria dell’Olocausto e gli esempi che vi sono allegati”.¹³⁷

Le conclusioni delle Relatrici speciali ONU sono condivise da numerosi studiosi specialisti di antisemitismo. Ad esempio, studiosi che si occupano di studi dell’olocausto e di storia,¹³⁸ studiosi di diritto,¹³⁹ intellettuali ebrei,¹⁴⁰ accanto a gruppi della società civile israeliana¹⁴¹ e internazionale¹⁴² hanno ampiamente criticato le iniziative volte a sancire l’IHRA WDA in una legge e in una politica, anche a livello Onu.¹⁴³

Vengono riservate critiche in particolare agli undici esempi descritti come “esempi contemporanei di antisemitismo”. Molti esperti li ritengono inesatti, in particolare perché le autorità di vari paesi vi hanno fatto riferimento per reprimere le critiche su Israele o sul sionismo, bollando erroneamente tali critiche come antisemite.¹⁴⁴ In un contributo di esperti alla strategia Ue contro l’antisemitismo, la questione è stata sintetizzata così:

“... [Le] persone presumono che tutti gli 11 esempi devono ricevere la stessa considerazione. Vedono che l’elenco include la calunnia del sangue, la negazione dell’Olocausto, il mito su una cospirazione mondiale ebraica e così via, ovvero alcune delle espressioni più nette e inequivocabili di antisemitismo. Di conseguenza, per molte persone, viene annullata o dimenticata la riserva sul contesto nel preambolo. [...] A prima vista, questa frase [“Tuttavia, le critiche su Israele simili a quelle mosse contro qualsiasi altro paese non possono essere ritenute antisemite”] sembra garantire la libertà di parola, mentre di fatto fa l’opposto. Implica che le critiche eccessive siano di per sé antisemite. Ma non lo sono più di quanto siano necessariamente anti-arabe o anti-palestinesi le critiche eccessive sull’OLP

¹³⁶ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, *Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance* (già citato), para. 74-75.

¹³⁷ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, *Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fuelling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, (già citato), para. 94; Consiglio d’Europa, Commissario per i diritti umani, Rif.: CommHR/MOF/sf 092-2025, 6 giugno 2025,

<https://rm.coe.int/letter-to-federal-minister-of-the-interior-germany-by-michael-o-flaher/1680b64870> (consultato il 18 dicembre 2025)

¹³⁸ Lettera di 128 studiosi specialisti di antisemitismo, studi sull’Olocausto, storia moderna ebraica e campi correlati, “Don’t trap the United Nations in a vague and weaponized definition of antisemitism” (Non intrappolare le Nazioni Unite in una definizione vaga e strumentale di antisemitismo), 3 novembre 2022, <https://media.euobserver.com/9e86df02ddf67c6046d190b65e4380df.pdf> (consultato il 18 dicembre 2025).

¹³⁹ Neve Gordon, *Antisemitism and Zionism: The Internal Operations of the IHRA Definition, Middle East Critique* (Antisemitismo e sionismo: le operazioni interne della definizione IHRA, Critica del Medio Oriente), Vol. 33, 2024, <https://doi.org/10.1080/19436149.2024.2330821>; Ambos, Kai, Barskanmaz, Cengiz, Bönnemann, Maxim, Fischer-Lescano, Andreas, Goldmann, Matthias, Mangold, Anna Katharina, Markard, Nora, Michaels, Ralf, Montag, Jerzy, Steinbeis, Maximilian, Tabbara, Tarik, Wihl, Tim; Zechlin, Lothar, Die Implementation der IHRA-Arbeitsdefinition Antisemitismus ins deutsche Recht – eine rechtliche Beurteilung, *VerfBlog*, 2023/12/18, <https://verfassungsblog.de/die-implementation-der-ihra-arbeitsdefinition-antisemitismus-ins-deutsche-recht-eine-rechtliche-beurteilung/> (consultato il 18 dicembre 2025).

¹⁴⁰ *Le Monde*, *Appel de 127 intellectuels juifs aux députés français: “Ne soutenez pas la proposition de résolution assimilant l’antisionisme à l’antisémitisme”* (Appello di 127 intellettuali ebrei ai deputati francesi: “Non sostenete la proposta di risoluzione che assimila l’antisionismo all’antisemitismo”), dicembre 2019, https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/02/appel-de-127-universitaires-juifs-aux-deputes-francais-ne-soutenez-pas-la-proposition-de-resolution-assimilant-l-antisionisme-a-l-antisemitisme_6021348_3232.html

¹⁴¹ Academia for Equality et al., *Human rights organizations in Israel urge UN not to promote IHRA definition of antisemitism* (Organizzazioni per i diritti umani in Israele esortano l’ONU a non promuovere la definizione di antisemitismo dell’IHRA), 7 giugno 2023, https://hamoked.org.il/files/2023/human_rights_organizations_in_Israel.pdf.

¹⁴² Human Rights Watch, *Human Rights and other Civil Society Groups Urge United Nations to Respect Human Rights in the Fight Against Antisemitism - Joint Letter to UN Secretary-General António Guterres and Under Secretary-General Miguel Ángel Moratinos* (Gruppi per i diritti civili e altri della società civile esortano le Nazioni Unite a rispettare i diritti umani nel contrasto all’antisemitismo - Lettera congiunta al Segretario generale dell’ONU António Guterres e al Sottosegretario generale Miguel Ángel Moratinos), Aprile 2023

<https://www.hrw.org/news/2023/04/04/human-rights-and-other-civil-society-groups-urge-united-nations-respect-human>; Human Rights Watch, *Human Rights Watch Letter to Co-Sponsors of Proposed ABA Resolution 514 on Antisemitism* (Lettera di Human Rights Watch ai co-presentatori della proposta di risoluzione 514 ABA (American Bar Association) sull’antisemitismo), gennaio 2023 <https://www.hrw.org/news/2023/01/26/human-rights-watch-letter-co-sponsors-proposed-aba-resolution-514-antisemitism>

¹⁴³ Ad aprile 2023, Amnesty International si è unita a una coalizione di 104 organizzazioni della società civile che esortavano l’ONU a “non avallare né adottare una proposta di definizione operativa di antisemitismo che è stata utilizzata per reprimere le critiche di violazioni dei diritti umani da parte della autorità israeliana”. Tra gli altri firmatari figurano Human Rights Watch, organizzazioni palestinesi come Al-Haq e Al-Mezan, organizzazioni israeliane come B’Tselem e Breaking the Silence, accanto a numerosi gruppi globali e nazionali ebraici come Jewish Voice for Peace e Jewish Network for Palestine. Si veda Amnesty International, *Global: UN must respect human rights while combatting antisemitism* (L’ONU deve rispettare i diritti umani nella lotta contro l’antisemitismo), 20 aprile 2023 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/04/global-un-must-respect-human-rights-while-combatting-antisemitism/>

¹⁴⁴ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 80-81.

[l'Organizzazione per la liberazione della Palestina, organizzazione politica onnicomprensiva che afferma di rappresentare persone palestinesi a livello globale]"¹⁴⁵

L'Austria ha integrato l'IHRA WDA nella sua strategia nazionale come questione di linea politica e l'ha adottata il 25 aprile 2017 con dichiarazione governativa.¹⁴⁶ Nella legislazione austriaca non è presente una definizione giuridica di antisemitismo basata sull'IHRA WDA. Tuttavia, secondo la risposta scritta della Cancelleria federale ad Amnesty International, l'IHRA WDA "riflette al meglio come l'antisemitismo possa manifestarsi in tutto lo spettro politico e sociale. Inoltre, è l'unica definizione di antisemitismo adottata in un processo intergovernativo nel quadro di un'organizzazione intergovernativa".¹⁴⁷

L'affidamento dell'Austria all'IHRA WDA è preoccupante dal punto di vista dei suoi obblighi in materia di diritti umani e solleva anche ulteriori problematiche.

Innanzitutto, come già accennato, affidarsi all'IHRA WDA può condurre a legittimare l'attribuzione dell'etichetta di antisemita al discorso critico, interamente tutelato dalla libertà di espressione secondo il diritto internazionale. Rischia di dissuadere e a volte reprimere la protesta non violenta, l'attivismo e i discorsi che rappresentino critiche su Israele. In Austria tale situazione si riflette anche nella pratica.

Durante questa ricerca, sette persone intervistate¹⁴⁸ hanno identificato nell'adozione da parte dell'Austria dell'IHRA WDA (anche se non è una definizione giuridica) una "causa di fondo" che frena le espressioni di solidarietà nei confronti della popolazione palestinese e le dimostrazioni pubbliche contro le violazioni del diritto internazionale da parte delle autorità israeliane. Tale strumentalizzazione

¹⁴⁵ Peter Ullrich, Amos Goldberg e Brian Klug, Contributo di esperti alla consultazione pubblica della Commissione europea per la "strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica nell'UE", 5 luglio 2021, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13068-Strategy-on-combating-antisemitism-and-fostering-Jewish-life-in-the-EU/F2661357_en, p. 3-4. Nella sua risposta scritta ad Amnesty International, la Cancelleria federale ha dichiarato che "In ultimo, si dovrebbe osservare che l'IHRA WDA non considera esplicitamente antisemite le critiche su Israele, che sono paragonabili alle critiche su altri Stati. La messa in discussione o addirittura la negazione del diritto dello Stato di Israele a esistere e l'uso sistematico di termini di lotta, come quelli adottati spesso dal movimento BDS e organizzazioni che supportano attivamente gli obiettivi del movimento BDS, devono a nostro parere essere respinti come antisemiti, dato che conducono a un odio ancora maggiore nei confronti degli ebrei e a una polarizzazione nella nostra società occidentale libera e democratica". Cancelleria federale, Risposta scritta ad Amnesty International, ricevuta il 23 gennaio 2026.

¹⁴⁶ Cancelleria federale, *Beschlussprotokoll des 40. Ministerrates vom 25. April 2017*, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle/ministerratsprotokolle-xxv-regierungsperiode/beschlussprotokoll-des-40-ministerrates-vom-25-april-2017.html>

¹⁴⁷ Cancelleria federale, Risposta scritta ad Amnesty International Austria, ricevuta il 29 dicembre 2025. Di fronte alle risultanze preliminari che Amnesty International ha presentato sulle implicazioni dell'IHRA WDA sui diritti umani, la Cancelleria federale ha affermato: "Non comprendiamo la tesi da voi esposta nella lettera del 13 gennaio 2026 secondo cui l'IHRA WDA "alimenta l'antisemitismo e il razzismo anti-musulmano esistenti e incide sulle libertà di espressione, riunione e libertà accademica". In tale contesto e con riferimento particolare alla cosiddetta Dichiarazione di Gerusalemme sull'antisemitismo (JDA, Jerusalem Declaration on Antisemitism) preferita da Amnesty International, si dovrebbe far riferimento alle affermazioni critiche compiute da esperti di organizzazioni della società civile (si veda ad esempio Tanja Kinzel, Daniel Poensgen, On the Jerusalem Declaration on Antisemitism (JDA): A Critical Analysis (Sulla Dichiarazione di Gerusalemme sull'antisemitismo: un'analisi critica), 2024-12-02_RIAS_Working-Paper-2.pdf o Amadeu Antonio Foundation, How to Define Antisemitism? On the IHRA Working Definition and Jerusalem Declaration) (Come definire l'antisemitismo? Sulla definizione operativa IHRA e la Dichiarazione di Gerusalemme), Cancelleria federale, Risposta scritta ad Amnesty International, ricevuta il 23 gennaio 2026. La "Strategia nazionale contro l'antisemitismo" a livello federale dell'Austria contiene, tra l'altro, misure di politica per introdurre l'IHRA WDA nell'istruzione, nella ricerca e nella formazione dei candidati giudici, oltre che nella documentazione e nel confronto di dati (si veda *National strategy against antisemitism* (Strategia nazionale contro l'antisemitismo), 2024, https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:1a1eef15-318d-45e2-95e1-a564ed4d54f2/national_strategy_against_antisemitism.pdf, 2021, p. 51); Il governo fa inoltre riferimento all'IHRA WDA nelle sue "Misure contro l'antisemitismo online (2024)" (Si veda Cancelleria federale, Strategia federale contro l'antisemitismo, 2024, alla pagina https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:027be36a-9a8d-4d2f-b58b-b3894101d27e/online-antisemitismus_massnahmenpaket.pdf, p. 51); sia il ministero federale dell'istruzione e il Servizio austriaco per gli scambi (OeAD), sia l'Agenzia austriaca per l'istruzione e l'internazionalizzazione hanno introdotto l'IHRA WDA in alcuni programmi di istruzione sull'antisemitismo (si veda Cancelleria federale, Rapporto sull'introduzione 2023/2024 e valutazione, https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:e2c4c0b6-5a76-4510-93d8-f8983b160aba/250723_evaluierungsbericht_umsetzungsbericht_2023_bf_en.pdf, p. 94); il ministero federale della Giustizia (MoJ, Ministry of Justice) e le Corti d'appello superiori hanno integrato l'IHRA WDA nei materiali formativi di due seminari obbligatori per i candidati giudici, ovvero "Storia contemporanea del sistema giudiziario" e "Diritti fondamentali", oltre che in specifici seminari sui crimini d'odio e sulla Legge del 1947 che vieta il nazional-socialismo (si veda Commissione europea, Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism (Manuale sull'utilizzo pratico della definizione operativa IHRA di antisemitismo), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en>, p. 25; Cancelleria federale, Umsetzungsbericht 2023/2024, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/III/102/imfname_1665603.pdf, p.104). Inoltre, il ministero dell'Interno (MoI, Ministry of Interior), a cui fanno capo le forze di polizia e le autorità di protezione dello Stato, utilizza una definizione di antisemitismo basata sull'IHRA WDA (Si veda Commissione europea, Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en>, p.25; ministero dell'Interno, rapporto sui crimini d'odio 2024, https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/160_2025_Hate_Crime_Bericht_2024_V20250723_webBF.pdf, p. 91).

¹⁴⁸ Intervista con Monika, 10 luglio 2025, di persona; intervista con anonimo, 10 luglio 2025 di persona; intervista con anonimo, 30 luglio 2025, online;

Intervista con Helmut, 28 agosto 2025, online; intervista con Dalia, 3 settembre 2025, di persona; intervista con anonimo, 15 settembre 2025, di persona; intervista con Amira, 17 ottobre 2025, di persona.

dell'utilizzo dell'IHRA WDA rischia di creare una situazione che fa temere a organizzazioni, persone attiviste e difensore dei diritti umani conseguenze negative se esprimono solidarietà verso la popolazione palestinese e che aggrava una situazione in cui le persone attiviste in Austria subiscono un effetto dissuasivo nell'esercizio dei loro diritti alla libertà di espressione e di riunione pacifica; in ultima istanza ne deriva la tendenza a una maggiore prudenza delle persone attiviste a esprimere la solidarietà verso la popolazione palestinese e richiedere la fine del genocidio in corso da parte di Israele contro la popolazione palestinese di Gaza e altre violazioni dei diritti umani da parte del governo israeliano.

In secondo luogo, affidarsi all'IHRA WDA comporta anche il rischio di ostacolare politiche e iniziative dell'Austria contro l'antisemitismo all'interno del paese. L'antisemitismo ha una lunga storia in Austria, antecedente all'Olocausto; è radicato in pregiudizi sociali profondamente consolidati. Ad esempio, nel XIX secolo, l'antisemitismo fu alimentato dall'emergente nazionalismo e da un diffuso nesso che faceva percepire il popolo ebreo come "straniero".¹⁴⁹ Dopo la fine della II guerra mondiale, il governo austriaco rifiutò fino al 1991 di riconoscere il proprio ruolo nell'Olocausto. Il governo ha intrapreso misure per affrontare questa preoccupazione di lunga data in Austria attraverso una serie di leggi¹⁵⁰ e politiche; il contrasto all'antisemitismo è attualmente una priorità del governo in Austria. In particolare, a gennaio 2021, il governo ha adottato a livello federale la "Strategia nazionale contro l'antisemitismo"¹⁵¹ e si è impegnato ad attuare la definizione operativa di antisemitismo dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (IHRA WDA) come politica generale. La Strategia ne prevedeva la diffusione nei settori dell'istruzione e delle forze dell'ordine. Secondo il governo, la maggior parte dei punti e delle misure contenute nella strategia nazionale è stata attuata.¹⁵² Il programma di lavoro 2025-2029 dell'attuale governo prevede il potenziamento e l'ulteriore sviluppo della Strategia nazionale contro l'antisemitismo, sottoposta a revisione nel novembre 2025.¹⁵³

Nella loro raccolta di dati sull'antisemitismo, le autorità pubbliche (compreso il ministero dell'interno)¹⁵⁴ e gli attori non statali (ad esempio istituti di ricerca privati)¹⁵⁵ fanno riferimento all'IHRA WDA¹⁵⁶ e includono una sezione su "Antisemitismo correlato a Israele". Diventa quindi difficile distinguere quali episodi costituiscano antisemitismo o discriminazione contro le persone ebraiche e ciò che ha a che fare con l'espressione tutelata dal diritto internazionale (ad esempio le critiche alle politiche e alle azioni di Israele). In tale contesto, nei loro colloqui con Amnesty International, alcune persone ebraiche intervistate hanno spiegato di essersi sentite poco propense a segnalare episodi come "antisemiti". Ad esempio, **una persona** ha raccontato che "[segnalare un caso] si sarebbe potuto rivelare una pessima idea. Non sono in generale il tipo da inviare una e-mail [al Centro segnalazioni]. Parlando della questione delle segnalazioni di antisemitismo, la persona ha dichiarato: "Sono consapevole che il termine viene interpretato in modo problematico per episodi che non lo sono. Tale condizione crea un quadro distorto, [ad esempio] quando senti che dal 7 ottobre gli episodi

¹⁴⁹ Andreas Peham, *Antisemitismus in Österreich: Ein (unvollständiger) Überblick*, 2019, pagine 6, 7, 10

https://www.parlament.gv.at/dokument/fachinfos/publikationen/andreas_pehamantisemitismus_in_oesterreich_ein_unvollstaendiger_oeberblick.pdf

¹⁵⁰ Austria, Codice penale, sezioni 115, 117, 282a, 283 (1).

¹⁵¹ Cancelleria federale, *National Strategy against Antisemitism (Strategia nazionale contro l'antisemitismo)*, 2021,

https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:1a1eef15-318d-45e2-95e1-a564ed4d54f2/national_strategy_against_antisemitism.pdf

¹⁵² Cancelleria federale, *Implementation Report 2023/2024 and Evaluation (Relazione sull'attuazione 2023/2024 e valutazione)*,

https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:e2c4c0b6-5a76-4510-93d8-f8983b160aba/250723_evaluierungsbericht_umsetzungsbericht_2023_bf_en.pdf, p. 56.

¹⁵³ Cancelleria federale, *Government Work Program 2025-2029 (Programma di lavoro del governo 2025-2029)*,

https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:8d78b028-70ba-4f60-a96e-2fca7324fd03/Regierungsprogramm_2025-2029.pdf, p. 86.

¹⁵⁴ Ministero dell'Interno, *Status report on Hate Crimes 2024 (Rapporto sulla situazione riguardo ai crimini d'odio 2024)*, luglio 2025,

https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/160_2025_Hate_Crime_Bericht_2024_V20250723_webBF.pdf, p. 92.

¹⁵⁵ Israelitische Kultusgemeinde Wien, *Antisemitic cases 2024 in Austria (Episodi antisemiti 2024 in Austria)*, 2025, https://www.antisemitismus-meldestelle.at/_files/ugd/ed51c1_d4d2fa144b5847ca962da62aceb21215.pdf, p. 24; Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstands (DÖW), *Rechtsextremismusbericht 2023*, commissionato dal ministero dell'Interno e dal ministero della Giustizia,

https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/III/126/imfname_1671101.pdf, p. 22, 60; IFES, *Antisemitismus Studie 2024*, commissionato dal

parlamento federale, https://www.parlament.gv.at/dokument/fachinfos/publikationen/Antisemitismus_2024_Gesamtbericht.pdf, p. 29; IFES,

Snapshot Studie 2024 Junge, commissionato dal parlamento, <https://www.parlament.gv.at/dokument/fachinfos/publikationen/Antisemitismus-2024-Bericht-Snapshot-Junge.pdf>, p. 26, 34.

¹⁵⁶ Nella sua risposta scritta che Amnesty International ha ricevuto il 23 gennaio 2026, la Cancelleria federale ha dichiarato che "L'antisemitismo correlato a Israele in particolare, a partire dall'attacco terroristico di Hamas del 7 ottobre 2023, ha rappresentato la problematica più rilevante per gli ebrei in tutto il mondo e anche in Austria (si veda la più recente relazione dell'Ufficio di segnalazione dell'antisemitismo [...]) Solo ricorrendo all'IHRA WDA tale situazione può essere documentata dagli specialisti e analizzata di conseguenza".

[antisemiti] sono aumentati del 300 per cento ma, tra l'altro, perché [vi sono episodi in cui] in università si è visto qualcuno che indossava la kefia e qualcun altro si è sentito minacciato..."¹⁵⁷

Analogamente, **Monika**, attivista ebrea, ha detto: "Il concetto di antisemitismo sta perdendo sempre più significato. Non segnalerei più l'antisemitismo. (...) In un contesto in cui tutto viene acquisito sotto il criterio dell'antisemitismo, non mi sentirei a mio agio. Perché ci sono così tante cose da criticare su Israele. C'è una grande confusione. I dati non sono gestiti in modo ragionevole".¹⁵⁸

D. LE ONG TEMONO DI PERDERE I FINANZIAMENTI STATALI

Il diritto alla libertà di associazione è tutelato dal diritto internazionale sui diritti umani, ad esempio a norma dell'articolo 22 del Patto sui diritti politici e civili e dall'articolo 11 della Convenzione europea sui diritti umani (CEDU). Il diritto di associazione tutela il diritto di ricercare, ricevere e utilizzare risorse (comprese le risorse finanziarie),¹⁵⁹ senza discriminazioni; allo scopo di rispettare il diritto internazionale sui diritti umani, qualsiasi restrizione deve rispettare i requisiti di legalità, scopo legittimo, necessità e proporzionalità.¹⁶⁰

Nel contesto del genocidio in corso da parte di Israele contro la popolazione palestinese di Gaza, i rappresentanti di due organizzazioni della società civile hanno riferito ad Amnesty International che temono di perdere i finanziamenti statali¹⁶¹ quando si esprimono contro le violazioni dei diritti umani commesse da Israele contro la popolazione palestinese, perché vengono etichettati come antisemiti.¹⁶²

Un intervistato che lavora per una ONG ha riferito ad Amnesty International che, in passato, erano soliti pronunciarsi sulle questioni e sugli sviluppi internazionali, fino a dicembre 2024, quando un funzionario pubblico ha ventilato la possibilità che si verificasse un "problema" riguardo al loro finanziamento pubblico, se l'atteggiamento dell'organizzazione avesse iniziato a mostrarsi "troppo pro-Palestina".¹⁶³ Di conseguenza, l'organizzazione teme di esprimersi pubblicamente sul genocidio in corso da parte di Israele contro la popolazione palestinese di Gaza; a sua volta, questo ha indotto collaboratori e donatori a dubitare sull'opportunità di continuare a sostenere l'organizzazione. L'intervistato ha raccontato ad Amnesty International che la direzione nell'organizzazione ha chiesto al personale di non pubblicare nulla su Israele e Palestina negli account privati sui social media, a causa del timore di conseguenze per l'intera organizzazione:

"[È stato] terribile. Ci sono stati pianti e rabbia. Chiunque lavori in una ONG ha dei valori inerenti ai diritti umani, che rappresentano uno dei motivi per cui le persone lavorano per le ONG. Il fatto è che si doveva prendere una decisione per salvare l'organizzazione [...]. È stato anche deciso che ai dipendenti non fosse consentito parlare con i giornalisti sul conflitto; nelle interviste di lavoro, ai candidati si chiedeva cosa avrebbero provato a lavorare per questa organizzazione senza poter commentare tale tema. Abbiamo anche ricevuto rifiuti a offerte di lavoro. Succede perfino

¹⁵⁷ Intervista con anonimo, 15 settembre 2025, di persona.

¹⁵⁸ Intervista con Monika, 10 luglio 2025, di persona.

¹⁵⁹ Consiglio per i diritti umani ONU (CDUNU), Risoluzione 22/6: *Protecting human rights defenders (Tutela dei difensori dei diritti umani)* adottata il 12 aprile 2013, UN Doc. A/HRC/RES/22/6*, paragr. 9(b); Dichiarazione sui difensori dei diritti umani, articolo 13; OSCE/ODIHR-Commissione di Venezia, *Joint Guidelines on Freedom of Association (Linee guida congiunte sulla libertà di associazione)*, paragr. 32; Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (ACHPR), *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa (Linee guida sulla libertà di associazione e riunione in Africa)*, 2017, paragr. 38; Relatore speciale ONU sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione, Rapporto 24 aprile 2013, UN Doc. A/HRC/23/39, paragr. 8 e 20.

¹⁶⁰ Il diritto alla libertà di associazione è tutelato dall'articolo 22 dell'ICCPR, dall'articolo 11 della CEDU e dall'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Si veda anche la Dichiarazione sui difensori dei diritti umani, in particolare gli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13 e 16.

¹⁶¹ Amnesty International ha chiesto alla Cancelleria federale informazioni sulle norme e le procedure per i finanziamenti pubblici al riguardo. Nella sua risposta scritta ricevuta il 29 dicembre 2025, la Cancelleria federale ha affermato che per qualsiasi finanziamento vigono le norme *Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014)* e *Allgemeine Bedingungen für die Gewährung von Förderungen durch das Bundeskanzleramt* in data 1° settembre 2025. Inoltre, riguardo al finanziamento nella fattispecie concreta, si valuta se un progetto possa essere rientrare almeno in una delle misure della Strategia nazionale contro l'antisemitismo, contribuendo quindi alla prevenzione e al contrasto dell'antisemitismo e alla promozione del patrimonio culturale ebraico-austriaco. Cancelleria federale, risposta scritta alla richiesta di informazioni di Amnesty International in data 20 ottobre 2025, ricevuta il 29 dicembre 2025. La Strategia nazionale contro l'antisemitismo si attiene all'IHRA WDA.

¹⁶² Intervista con anonimo, 31 luglio 2025, online; Intervista con anonimo, 28 agosto 2025, online.

¹⁶³ Intervista con anonimo, 28 luglio 2025, online. Amnesty International non ha contattato il funzionario pubblico perché tale azione avrebbe rivelato la loro identità.

che ai dipendenti non è consentito commentare e pubblicare alcunché su questo tema sui loro canali privati. Perché, se diventasse pubblico, sono certo che ne deriverebbero conseguenze negative. [...] Pensiamo perfino alle potenziali ripercussioni che potrebbe avere su di noi un post. [...] Penso continuamente a quali effetti potrebbe avere su di noi, ogni volta che metto un like o riposto qualcosa [sui social media].”¹⁶⁴

Un'altra ONG locale di solito si esprimeva esplicitamente sulle violazioni dei diritti umani in Israele e in Palestina in quanto il dibattito politico e sociale in Austria dopo il 7 ottobre 2023 stava fortemente incidendo sulle persone con cui lavorava. Un rappresentante ha dichiarato ad Amnesty International che avevano sempre più l'impressione di essere sotto esame:

“A causa di questa accusa, durante questo periodo siamo diventati molto prudenti. Non volevamo commettere errori. In effetti è un miracolo che esistiamo ancora. [...] Dovevamo valutare cosa significassero le dichiarazioni private per l'organizzazione. [...] C'era l'intento generale di farci schierare dalla parte di “Solidarietà con la Palestina” e che, per questo, dovevamo essere criminalizzati. Addirittura, qualcuno aveva creato un profilo falso della nostra organizzazione su Instagram, con il nostro logo e la bandiera palestinese”.¹⁶⁵

Esistono almeno tre casi di politici che hanno messo in dubbio pubblicamente l'ammissibilità di questa ONG locale ai finanziamenti statali, tramite post online su Facebook e X e attraverso interrogazioni parlamentari. Hanno raggiunto un vasto pubblico. In un caso, ad esempio, un post sui social media da parte di un membro del parlamento nazionale su questa organizzazione ha raccolto oltre 30.000 visualizzazioni.¹⁶⁶ Questo scrutinio pubblico e le critiche dovute alla solidarietà di questa ONG con la popolazione palestinese hanno reso le organizzazioni, il loro personale e gli organismi affiliati più prudenti sul loro sostegno pubblico alla questione, segno evidente di un effetto dissuasivo.

E. L'ESPERIENZA DEL PERSONALE ACCADEMICO DELL'UNIVERSITÀ DI VIENNA

Nel suo rapporto del 2024 *Minacce globali alla libertà di espressione derivanti dal conflitto di Gaza*, la Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di espressione rilevava che “la libertà accademica di studenti e studiosi, così come l'autonomia delle istituzioni, sono finite sotto esame e vengono attaccate in vari paesi occidentali e questi attacchi colpiscono le comunità accademiche sia ebraiche che palestinesi.¹⁶⁷ La Relatrice definiva il diritto alla libertà accademica¹⁶⁸ come “radicato in un insieme di diritti tra cui la libertà di opinione e di espressione, il che include il diritto dei membri della comunità accademica, ivi compresi studenti e studiosi, di godere, individualmente e collettivamente, della libertà di sviluppare, perseguire e condividere conoscenze e idee senza alcuna censura e di esprimere, dibattere e mettere in discussione le questioni in modo pacifico, senza discriminazioni, paure o censure. La libertà accademica include anche l'autonomia e l'auto-governo delle istituzioni accademiche.”¹⁶⁹

Nel suo rapporto del 2020 sulla libertà accademica, il precedente Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione affermava che le istituzioni accademiche “[...] dovrebbero anche adottare e far valere politiche che assicurino la protezione dei diritti di libera espressione dei membri delle loro comunità, resistendo alle pressioni ufficiali o sociali e impegnandosi al rispetto dei diritti umani a livello istituzionale. Le loro politiche dovrebbero essere trasparenti, dovrebbero essere difensori attivi e accessibili della loro missione

¹⁶⁴ Intervista con anonimo, 28 luglio 2025, online.

¹⁶⁵ Intervista con anonimo, 31 luglio 2025 di persona.

¹⁶⁶ I dettagli degli episodi sono noti ad Amnesty International, che ha riesaminato i post sui social media su X e facebook.com, le interrogazioni parlamentari, i rendiconti sui mezzi di informazione e le dichiarazioni pubbliche. Per preservare l'anonimato della ONG non vengono riportati i collegamenti a tali post.

¹⁶⁷ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 39.

¹⁶⁸ Relatrice Speciale ONU sul diritto all'istruzione, Report del 27 giugno 2024, Doc. ONU A/HRC/56/58, par.10.

¹⁶⁹ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, *Global threats to freedom of expression arising from the conflict in Gaza* (già citato), para. 38.

accademica (e di quella di istituzioni parallele) e dovrebbero essere responsabili dell'accettazione e dell'uso dei fondi.¹⁷⁰

In questa sezione vengono descritti incidenti verificatisi quando discorsi e espressioni su persone palestinesi o in solidarietà con esse sono stati oggetto di contestazioni all'Università di Vienna, contribuendo a restringere gli spazi per questo tipo di discussioni.¹⁷¹

L'UNIVERSITÀ DI VIENNA: UN ENTE PUBBLICO

Secondo la legislazione austriaca, l'Università di Vienna è una università pubblica istituita come “ente legale di diritto pubblico”.¹⁷² Essa svolge attività di pertinenza statale quali emissione di ordinanze (ad esempio, statuti¹⁷³ o decisioni). In questo suo ruolo deve agire nel rispetto della Costituzione austriaca e dei diritti fondamentali da essa sanciti. In Austria la Convenzione europea sui diritti umani (Cedu) ha status costituzionale, il che rende l'Università di Vienna direttamente vincolata alla Cedu.¹⁷⁴

Per quanto riguarda gli obblighi degli attori statali in materia di diritti umani nei confronti dei dipendenti, la Cedu ha deliberato che “la Convenzione in nessun modo fa una espressa distinzione tra le funzioni di uno stato contraente in quanto detentore di un potere pubblico e le sue responsabilità in quanto datore di lavoro” e stabilisce che l'Articolo 11 (libertà di assemblea e di associazione) è di conseguenza vincolante per lo “Stato in quanto datore di lavoro” sia che le relazioni di quest'ultimo coi suoi dipendenti siano disciplinate dal diritto pubblico che da quello privato.¹⁷⁵ Inoltre, secondo la legislazione nazionale, l'Università di Vienna è anche esplicitamente vincolata da disposizioni antidiscriminatorie per motivi di religione o di credo quando si stipulano contratti di impiego.¹⁷⁶

In quanto attore statale, l'Università di Vienna ha l'obbligo legale di rispettare, proteggere e garantire il diritto alla libertà di espressione del suo staff accademico e dei suoi studenti secondo il diritto internazionale dei diritti umani.¹⁷⁷ Laddove essa limiti questa libertà di espressione, le restrizioni devono superare severi test di legalità, legittimità dei fini, necessità e proporzionalità e le restrizioni non devono mai essere applicate in modo discriminatorio.

Il 3 novembre 2023 il rettorato dell'Università ha pubblicato sui social una dichiarazione che annunciava la cancellazione del ciclo di dibattiti “Contro il presente: prospettive passate e future sulla Palestina”. La dichiarazione diceva che “rappresentazioni unilaterali, intolleranza, razzismo e antisemitismo non trovano posto all'Università di Vienna” e che “sulla base della lista di relatori e del contenuto del programma, l'università ritiene che questa diversità di vedute non sia garantita”.¹⁷⁸ Un portavoce dell'università confermava poco dopo la cancellazione a un giornale austriaco e spiegava che inoltre c'erano segnali di “collegamenti vari dei relatori a importanti organizzazioni” quali il movimento BDS. L'articolo del giornale spiegava anche che l'allora portavoce all'istruzione del Partito dei Verdi al governo aveva richiesto la cancellazione del corso in un post sui social media accessibile

¹⁷⁰ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, Report del 28 luglio 2020, Doc. ONU A/75/261, para. 12.

¹⁷¹ Amnesty International ha anche un file con l'elenco diramato dall'Università di Vienna delle azioni di disturbo verificatesi durante eventi didattici.

¹⁷² Austria, University Act del 2002, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002128> (in tedesco) Sezione 4 (e successive modifiche il 19 dicembre 2025).

¹⁷³ Austria, University Act del 2002, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002128> (in tedesco) Sezione 19 (1) (2) (e successive modifiche il 19 dicembre 2025).

¹⁷⁴ Austria, Disposizione Costituzionale Federale: Emendamento e integrazione delle disposizioni della legge Costituzionale Federale nella versione del 1929 sui trattati internazionali, https://ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1964_59_0/1964_59_0.pdf (in tedesco) Articolo 2.

¹⁷⁵ Corte Europea dei Diritti Umani (ECtHR), Sindacato dei Macchinisti Svedesi vs Svezia, Istanza 5614/72 del 6 febbraio 1976, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57527>, par.37.

¹⁷⁶ Austria, Legge sulle Università 2002 <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002128> (in tedesco) Sezione 44 (come da emendamento del 19 dicembre 2025) che stabilisce l'applicabilità della Legge Federale sulla Parità di Trattamento, che si applica specificamente alle autorità federali; Austria, Legge Federale sulla Parità di Trattamento, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008858> (in tedesco) Sezione 13 (come da emendamento del 19 dicembre 2025).

¹⁷⁷ HRC, Commento generale 34 (già citato), para.7.

¹⁷⁸ Intervista online Helmut, 28 agosto 2025; Università di Vienna, X Post: “La serie di eventi ‘Dibattiti contro il Presente: Prospettive passate e future sulla Palestina’ annunciata dall'Istituto di Antropologia Culturale e Sociale non avrà luogo.”, 3 novembre 2023, <https://x.com/univienna/status/1720443849586192755>

al pubblico.¹⁷⁹ Amnesty International non può stabilire se questo post abbia avuto un impatto sulla decisione del rettore. La cancellazione ha portato a una lettera di protesta di oltre 700 studiosi internazionali. La lettera criticava anche la rimozione unilaterale dal sito web del rettore di una dichiarazione intitolata “Contro la violenza in Israele e Palestina” che era stata pubblicata e firmata da un certo numero di studenti e membri della facoltà del Dipartimento di antropologia sociale e culturale nello stesso giorno.¹⁸⁰ La dichiarazione condannava anche gli “attacchi di Hamas sui civili” e includeva appelli al rilascio di tutti gli ostaggi. Inoltre segnalava una “guerra terribilmente asimmetrica su Gaza” e diceva “gli studiosi ravvisano un caso di genocidio da manuale”. Tra l'altro la dichiarazione faceva appello per un immediato cessate il fuoco e per aiuti umanitari illimitati e inoltre condannava la “repressione di azioni pacifiche di solidarietà pro-Palestina”.¹⁸¹

Il 5 marzo 2024, nove studiosi che dovevano prendere la parola in un ciclo di lezioni dal titolo “La Palestina in contesti globali – mobilità, solidarietà e culture della memoria”, pubblicarono sul sito dell'Università di Vienna una dichiarazione che affermava che il rettore aveva eliminato il corso dal programma di lezioni della sessione estiva 2024. I professori dichiaravano che a parere dell'Università il corso nella forma corrente “non avrebbe presumibilmente potuto evitare unilateralità e non avrebbe espresso una varietà di punti di vista.” Secondo la loro dichiarazione il rettore avrebbe concesso di tenere invece un seminario a condizione che le due relatrici ospiti palestinesi non prendessero la parola.¹⁸² La dichiarazione fa anche riferimento al testo di un blog, pubblicato lo stesso giorno in cui il rettore aveva annullato il corso di lezioni, che criticava il corso di lezioni e le due studiose palestinesi che avevano introdotto nell'università di Vienna 'propaganda anti-israeliana'.¹⁸³ Amnesty International non ha potuto stabilire se ci sia una connessione tra l'articolo e la decisione del rettore. Amnesty International ha parlato con uno dei relatori invitati, Helmut, un ricercatore senior e professore associato su Israele e la Palestina all'università di Vienna, che ha dato questa spiegazione: “Il rettore ha trasformato il corso di lezioni in un seminario con massimo 20 partecipanti. Non hanno fornito nessun sostanziale argomento contro il contenuto del ciclo di lezioni. La differenza è che una lezione è più aperta, chi è interessato può semplicemente venire e ascoltare. Un corso chiuso, come un seminario, consente 20 partecipanti – nessun altro può partecipare.”¹⁸⁴

L'Università di Vienna ha imposto limiti alle lezioni dello storico americano-palestinese Rashid Khalidi e di Francesca Albanese, Relatrice Speciale Onu sulla situazione dei diritti umani nel Territorio palestinese occupato dal 1967. Il 14 maggio 2024 Rashid Khalidi doveva partecipare a una lezione pubblica online con discussione dal titolo “Continua la Nakba? La guerra a Gaza e le sue radici storiche” in un'aula magna da 400 posti. Helmut, che aveva organizzato l'evento, ha raccontato ad Amnesty International che il rettore aveva annullato l'aula magna per motivi di sicurezza due giorni prima della data fissata per l'evento, senza fornire chiarimenti ulteriori.¹⁸⁵ Di conseguenza l'evento si è tenuto esclusivamente online e gli studenti si sono riuniti in modo informale all'esterno per seguire la lezione di Khalidi online.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Der Standard, “Uni Wien zieht Reißleine und sagt ‚Palestine‘ – Vortragsreihe ab“ 3 novembre 2023,

<https://www.derstandard.at/story/3000000193723/uni-wien-zieht-reissleine-und-sagt-palestine-vortragsreihe-ab> (in tedesco)

¹⁸⁰ Intervista Helmut, 28 agosto 2025, online; lettera di protesta per la cancellazione all'università di Vienna di eventi sulla Palestina e altre censure <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdURShhPCmZsfFoleOZ4-iDAgI3wtkSl80Xb1fpQsjkgGLsg/viewform>;

¹⁸¹ “Dichiarazione: Contro la Violenza in Israele e nella Palestina” <https://docs.google.com/document/d/e/2PACX-1vSPIRMvGAomEj-wlUiNacxxMzjXpprMMfoyltVfKmlNp57B-IUQF-10QW5-xZ-TLqTavZ9Hcx9DzQI/pub>

¹⁸² Università di Vienna, “Dichiarazione di protesta per la rimozione del corso di lezioni “La Palestina in contesti globali” all'Università di Vienna, semestre estivo 2024”, 5 marzo 2024 <https://afrika.univie.ac.at/ueber-uns/rassismuskritische-ag/proteste/>

¹⁸³ mena-watch, “Universität Wien: Israelfeindliche Propaganda im Hörsaal”, 8 febbraio 2024, <https://www.mena-watch.com/uni-wien-israelfeindliche-propaganda-hoersaal/> (in German).

¹⁸⁴ Intervista con Helmut, 28 agosto 2025, online.

¹⁸⁵ Intervista con Helmut, 28 agosto 2025; Falter Podcasts, “Von der Uni Wien gecancel: Rashid Khalidi über Gaza” [“Annullata dall'università di Vienna Rashid Khalidi su Gaza”], 30 maggio 2024, <https://www.falter.at/podcasts/radio/20240530/von-der-uni-wien-gecancel-rashid-khalidi-ueber-gaza-1160>; Die Wochenzeitung, “Es braucht absolut gleiche Rechte”, 11 July 2024, <https://www.woz.ch/2428/rashid-khalidi-es-braucht-absolute-gleiche-rechte/!KV3C15E5P9ZS> (in German).

¹⁸⁶ Camp4palestine_Vienna Instagram post, https://www.instagram.com/p/C7V_C5qsa2i/?utm_source=ig_web_copy_link&img_index=2; Jacobin, “How Austrian Liberals Silenced Pro-Palestinians”, 2024, <https://jacobin.com/2024/12/austria-liberals-pro-palestine-antisemitism>

Allo stesso modo l'università non ha concesso l'aula magna per un evento con la Relatrice Speciale Onu Francesca Albanese, organizzata per il 6 dicembre 2024. Pertanto il pubblico interessato e i partecipanti sono stati fatti accomodare in tre diverse aule per conferenze e l'evento è stato trasmesso in diretta streaming.¹⁸⁷ Helmut ha illustrato la situazione a Amnesty International:

“Devo fare lunghi preparativi [per questi eventi]. Ad esempio, per la visita di Albanese a dicembre 2024 [con più di 1000 prenotazioni] ho messo su un gruppo di sensibilizzazione [...] Al momento dell'incontro al campus c'erano 50 agenti di polizia. Tre ore prima dell'inizio il capo delle operazioni mi ha chiamato e mi ha chiesto delle uscite di emergenza per garantire la sicurezza di tutti i partecipanti. Mi sono assunto io la responsabilità della sicurezza in quanto docente, perché il rettorato ha deluso le mie aspettative.”

E conclude: “Io personalmente ho un privilegio assoluto: non mi devo confrontare con la guerra genocida dell'esercito israeliano o le sparatorie come i miei colleghi universitari a Gaza. Oggi è perfino più urgente far vedere e sentire questo. È una responsabilità scientifica mostrare posizioni diverse. È [anche] una responsabilità politica e morale [...] lo devo ai miei colleghi palestinesi.”¹⁸⁸

Amnesty International ha parlato anche con Amira, professoressa di antropologia e di studi religiosi all'università di Toronto che ha fatto esperienza delle ricadute delle risoluzioni anti-BDS dell'Austria sulla sua vita personale e professionale. Dopo la procedura di candidatura durata un anno, Amira era stata selezionata come migliore candidata per una cattedra all'Università di Vienna nel 2023. “Per me [quel lavoro] era una questione ormai definita poiché avevo ricevuto il contratto sebbene non l'avessi ancora firmato. Avevo addirittura scelto anche la scuola per mio figlio a Vienna. Lo stipendio era buono. Non avrei mai pensato che qualcosa potesse fraporsi tra me e questo lavoro. Perciò avevo già detto al mio precedente datore di lavoro che intendevo dimettermi per cui poi mi fecero una controfferta affinché restassi con loro”.¹⁸⁹

Amira ha raccontato a Amnesty International che l'Università di Vienna le ha allora mostrato un post sui social media che una parlamentare del Partito dei Verdi, all'epoca al governo, aveva pubblicato il 7 novembre 2023: “Amira Mittermaier è stata la prima in graduatoria per la cattedra di antropologia delle religioni alla KSA [Dipartimento di antropologia sociale e culturale] di @univienna ma la sua firma in favore di BDS è un invito a boicottare 'le istituzioni accademiche israeliane'. “Ma davvero? Non è possibile!”¹⁹⁰ Il post conteneva un link alla risoluzione anti-BDS del parlamento federale. Amira ritiene che il post si riferisca alla firma che aveva dato nel 2014 per la campagna “anthro-boicottaggio”¹⁹¹ di protesta contro le violazioni dei diritti umani nella striscia di Gaza da parte di Israele.

Amira ha inoltre spiegato ad Amnesty International che in una conversazione successiva il rettore dell'Università di Vienna le ha detto chiaramente che non avrebbe avuto il posto a meno che non avesse pubblicamente preso le distanze da BDS. Amira ha spiegato che:

“La cosa importante di questa conversazione è stata l'insistenza sul fatto che non è accettabile avere questa posizione (su BDS) qui in Austria anche se non è illegale. Secondo lui ci sarebbero varie cose che non sono accettabili: non è accettabile sostenere BDS, non è accettabile parlare di genocidio, non è accettabile parlare di apartheid, non è accettabile parlare della politica degli insediamenti. A causa della storia dell'Austria e dopo il 7 ottobre. Era questo il messaggio. [...] BDS è così demonizzata. Ma se ritieni che Israele stia violando i diritti umani e vuoi fare pressione, di quali altri mezzi disponi?! Il boicottaggio non è perfetto ma BDS è uno strumento pacifico di protesta. Non ricorre alla

¹⁸⁷Intervista con Helmut, 28 agosto 2025, online; Der Standard, “Uno-Expertin Albanese in Wien: “Israel will in Gaza nicht nur siegen, sondern zerstören”, 7 dicembre 2024, <https://www.derstandard.at/story/3000000248291/uno-expertin-albanese-in-wien-israel-will-in-gaza-nicht-nur-siegen-sondern-zerstoeren>, in tedesco.

¹⁸⁸Intervista con Helmut, 28 agosto 2025, online.

¹⁸⁹Intervista con Amira, 17 ottobre 2025, online.

¹⁹⁰Eva Blimlinger, X Post: “Amira Mittermaier è arrivata prima in graduatoria per la cattedra di antropologia delle religioni alla KSA [Dipartimento di Antropologia Sociale e Culturale] di @univienna ma la sua firma in favore di BDS è un invito a boicottare 'le istituzioni accademiche israeliane'. Ma davvero? Non è possibile!, 7 novembre 2023, <https://x.com/blimlinger/status/1721897879621783609>.

¹⁹¹Anthroboycott, “ARCHIVIATO: Gli antropologi a favore del boicottaggio delle istituzioni accademiche israeliane, Campagna 2014-2016”, <https://anthroboycott.wordpress.com/the-statement>

violenza e io lo sostengo. È un mio diritto sostenerlo. [...] Il rettore mi ha ammonito e chiesto di giungere a un accordo. Ma come posso insegnare liberamente qui?"¹⁹²

Amira ha deciso di non prendere pubblicamente le distanze dalla lettera sul boicottaggio perché facendolo avrebbe violato le sue personali convinzioni e sconfessato la sua ricerca. E così non ha ottenuto la cattedra all'Università di Vienna ma ha potuto continuare a lavorare con il suo precedente datore di lavoro.¹⁹³

Amnesty International ha contattato l'Università di Vienna anche per chiedere informazioni riguardo agli incidenti di cui sopra. L'Università ha risposto a Amnesty International il 23 gennaio 2026; la risposta non includeva alcun dettaglio sugli incidenti specifici sopra descritti.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Istruzione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) e la Relatrice Speciale ONU per la promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione hanno delineato una serie di responsabilità che le università e le istituzioni di Istruzione superiore devono assumersi nei confronti del loro personale e dei loro studenti, e che discendono dal diritto internazionale e dalle dichiarazioni degli enti intergovernativi, tra cui quella di fornire "sostegno effettivo alla libertà accademica e ai diritti umani fondamentali" agli studenti e al personale;¹⁹⁴ per garantire che il personale docente dell'istruzione superiore non sia ostacolato nel suo lavoro in classe o nella sua capacità di ricerca, da violenze, intimidazioni o molestie;¹⁹⁵ o per garantire che i membri delle comunità accademiche siano protetti da parti terze, sia che si tratti dello stato che di gruppi sociali, il che richiede che in particolare le istituzioni difendano i membri delle loro comunità che debbano affrontare attacchi o limitazioni nell'esercizio della loro libertà accademica.¹⁹⁶

¹⁹²Intervista con Amira, 17 ottobre 2025, online.

¹⁹³ Intervista con Amira, 17 ottobre 2025, online.

¹⁹⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Istruzione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), Raccomandazione riguardante lo status del Personale Docente dell'Istruzione Superiore, 11 novembre 1997, November 1997, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113234.page=2>, par. 22(c).

¹⁹⁵ UNESCO, Raccomandazione Riguardante lo Status del Personale Docente dell'Istruzione Superiore, 11 novembre 1997, par.22 (h)

¹⁹⁶ Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di opinione ed espressione, Report del 28 luglio 2020, Doc. ONU [A/75/261](#), para. 58.

4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Questo rapporto descrive come le autorità austriache non siano riuscite a rispettare i loro obblighi internazionali sui diritti umani rispetto alle espressioni di solidarietà con la Palestina e agli appelli per la fine dell'attuale genocidio contro la popolazione palestinese di Gaza. Vengono delineati molteplici fattori che hanno contribuito congiuntamente a colpire il diritto alla libertà di espressione in Austria per quanto riguarda le espressioni di solidarietà con la popolazione palestinese: specificatamente (i) le restrizioni allo slogan "dal fiume al mare, la Palestina sarà libera"; (ii) l'effetto inibitorio associato alle accuse di 'antisemitismo' cui devono far fronte le persone che esprimono la loro solidarietà alle persone palestinesi: gli sforzi per affrontare l'antisemitismo sono largamente basati sulla Definizione operativa di antisemitismo elaborata dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (International Holocaust Remembrance Alliance – IHRA) e non sono coerenti con gli obblighi dell'Austria sui diritti umani. Il ricorso del governo a questa definizione rischia di avere un impatto negativo sulla sua lotta all'antisemitismo e ha anche contribuito ad avere un effetto intimidatorio tra le persone attiviste che esprimono solidarietà alla Palestina; (iii) la paura tra alcune organizzazioni della società civile di poter perdere fondi statali perché hanno espresso solidarietà a persone palestinesi; e (iv) l'esperienza degli accademici all'Università di Vienna. Di conseguenza questo ha portato a violazioni del diritto a pacifiche assemblee e della libertà di espressione in alcuni casi e ha avuto anche un effetto inibitorio sull'esercizio di questi diritti in altri casi.

Il rapporto rileva anche che il governo non è riuscito a far fronte al razzismo anti-musulmano di vecchia data e ad adottare strumenti adeguati a individuare, documentare e affrontare il problema del razzismo antipalestinese in Austria, che in questo periodo si è ulteriormente radicato. La legislazione austriaca contro la discriminazione razziale è molto frammentata e non esiste un piano di azione nazionale sul razzismo o un sistema di raccolta di dati disaggregati per incidenti di razzismo e di discriminazione.

In questo contesto Amnesty International raccomanda:

Al governo federale di:

- Adottare un piano di azione nazionale contro il razzismo in linea con la Dichiarazione e Programma di Azione di Durban, come consigliato dal CERD (Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale) nelle sue Osservazioni conclusive all'Austria nel 2012.
 - In consultazioni significative con i gruppi interessati, adottare definizioni e strumenti di monitoraggio per accrescere la consapevolezza delle forme di razzismo, inclusi i razzismi anti-musulmani e anti-palestinesi e l'antisemitismo (facendo affidamento all'occorrenza al JDA- Dichiarazione di Gerusalemme sull'antisemitismo, che siano in linea con gli obblighi dell'Austria in materia di diritti umani e usare strumenti di monitoraggio per accrescerne la consapevolezza al fine di sviluppare progetti per sradicare il razzismo attraverso la sensibilizzazione, l'istruzione, lo sviluppo di capacità e la costruzione di comunità, anche attraverso lo smantellamento degli stereotipi, la rimozione dello stigma e delle barriere economiche al fine di promuovere la coesione sociale.
 - Assicurarsi che qualunque definizione di antisemitismo sia strettamente in linea con il diritto internazionale sui diritti umani e recedere da ogni politica e decisione che legittimino e diffondano la definizione dell'IHRA data la sua mancanza di conformità al diritto internazionale.
 - Rivedere la Strategia nazionale contro l'antisemitismo in consultazioni significative coi gruppi interessati e con le organizzazioni della società civile, in particolare quelle che lavorano su anti-discriminazione e anti-razzismo e sono adeguatamente attrezzate per

trattare le radici storiche e sociali del fenomeno e strettamente allineate con gli obblighi dell'Austria in materia di anti discriminazione e di libertà di espressione.

- Intraprendere azioni per affrontare e prevenire la retorica politica razzista da parte di funzionari statali e di parlamentari poiché violano gli obblighi anti-discriminatori dell'Austria in materia di diritti umani.
- Garantire la significativa partecipazione di tutte le comunità interessate nel progettare, stabilire e implementare misure contro discriminazione e razzismo, inclusi il razzismo anti-musulmano e anti-palestinese e l'antisemitismo.
- Rimuovere qualunque forma di restrizione indebita circa il lavoro dei difensori dei diritti umani e delle associazioni perché possano operare in un ambiente sicuro e favorevole. Proteggerli da ogni forma di stigma e assicurare il loro accesso a fondi pubblici senza discriminazioni.
- Astenersi dall'imporre restrizioni alla libertà di espressione, inclusi cori e l'uso di simboli o altre forme di espressione a sostegno delle persone palestinesi, che sarebbero contrarie agli obblighi legali dell'Austria secondo il diritto internazionale sui diritti umani.
- Nelle consultazioni significative coi gruppi interessati e con esperti, accrescere gli sforzi e assicurare fondi sostenibili per progettare e implementare strumenti educativi e di sensibilizzazione sulla libertà di espressione e il discorso d'odio al fine di prevenire la militarizzazione del linguaggio online e offline.

Al ministro della Giustizia di:

- Revocare il decreto ministeriale sullo slogan "Dal fiume fino al mare, la Palestina sarà libera" e formalmente dichiararlo nullo.
- Valutare le restrizioni del diritto alla libertà di espressione sempre caso per caso, assicurando le garanzie del giusto processo secondo il diritto e gli standard internazionali sui diritti umani e, in particolare, in conformità ai requisiti di legalità, finalità legittima, necessità e proporzionalità. Inoltre, nel valutare se un'espressione costituisce incitamento all'odio che equivale a incitamento a discriminazione, ostilità o violenza e deve essere proibito, è necessario raggiungere una soglia più elevata in conformità con il Piano di azione di Rabat.

Al governo federale, alla Municipalità di Vienna e alla Municipalità di Graz di:

- Rispettare e proteggere il diritto di sostenere boicottaggi, disinvestimenti e sanzioni come forme legittime di espressione politica che non dovrebbero essere proibite o criminalizzate ai sensi della legge sui diritti umani.
- Evitare di conformarsi a risoluzioni non vincolanti che considerano il Movimento BDS (boicottaggio, disinvestimento e sanzioni) generalmente antisemita.
- Controllare che i sostenitori di BDS possano esprimere il loro punto di vista e portare avanti le loro campagne senza vessazioni, minacce di azioni penali o di criminalizzazione o altre misure che violano il diritto alla libertà di espressione.

All'Università di Vienna di:

- Avviare immediatamente indagini e affrontare qualunque accusa di violazione dei diritti umani e interferenze con la libertà di espressione, incluse quelle illustrate in questo rapporto, al fine di perseguire i responsabili e offrire rimedi efficaci laddove vengano individuate ripercussioni negative.

Amnesty è un movimento di 10 milioni di persone che fa appello al senso di umanità presente in ciascun essere umano e si mobilita per cambiare le cose perché tutti possano godere dei diritti umani fondamentali. La nostra visione è quella di un mondo in cui chi è al potere mantenga gli impegni presi di fronte all'opinione pubblica, rispetti il diritto internazionale e sia tenuto a darne conto. Siamo indipendenti da qualsiasi governo, ideologia politica, interesse economico o religione e ci finanziamo prevalentemente tramite le donazioni di soci e sostenitori. Crediamo che agire in solidarietà ed empatia con le persone di ogni estrazione e provenienza nel mondo possa cambiare la nostra società in meglio.

Index: EUR 13/0800/2026

Pubblicazione: marzo 2026

Traduzione non ufficiale. Fa fede il testo originale in lingua inglese.

© Amnesty International 2026

Eccetto dove altrimenti evidenziato, il contenuto di questo documento è concesso in licenza con Creative Commons (attribuzione, non commerciale, no opere derivate, internazionale 4.0). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Per maggiori informazioni visita la pagina sulle licenze sul nostro sito: www.amnesty.it Dove il materiale è attribuito a un autore diverso da Amnesty International, questo materiale non è soggetto a licenza Creative Commons.