

Diritti fondamentali negli aeroporti: le verifiche di frontiera in cinque aeroporti internazionali dell'Unione europea

Sintesi

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce diritti di estrema importanza durante le verifiche di frontiera, tra cui figurano, in particolare, la dignità umana (articolo 1), la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 4), il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 6), il rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7), la protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), il diritto di asilo e protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione (articolo 18 e 19), la non discriminazione (articolo 21), i diritti del bambino (articolo 24), il diritto ad una buona amministrazione (articolo 41) e il diritto a un ricorso effettivo (articolo 47).

Gli aeroporti internazionali sono il più grande punto di ingresso dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea (UE). Ogni anno oltre 100 milioni di cittadini di paesi terzi arrivano nei cinque principali aeroporti internazionali dell'UE: l'aeroporto Charles de Gaulle-Roissy di Parigi (Francia), l'aeroporto di Fiumicino a Roma (Italia), l'aeroporto di Francoforte sul Meno (Germania), l'aeroporto di Manchester (Regno Unito) e l'aeroporto di Schiphol ad Amsterdam (Paesi Bassi). La relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) riferisce in merito ai *Diritti fondamentali negli aeroporti: verifiche di frontiera in cinque aeroporti internazionali dell'Unione europea* e la presente sintesi analizza il trattamento riservato ai cittadini di paesi terzi durante le verifiche d'ingresso nell'UE in suddetti aeroporti. La ricerca dell'Agenzia si focalizza sui compiti delle guardie di frontiera e mira a dare visibilità alle questioni relative ai diritti fondamentali che emergono in occasione delle verifiche d'ingresso e che finora hanno ricevuto scarsa attenzione. Le

relazioni si basano sul progetto dell'Agenzia relativo al trattamento dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne dell'Unione incluso nei suoi programmi di lavoro per il periodo 2010-2012.

Gran parte dei cittadini di paesi terzi in arrivo viene ammessa nell'Unione europea, anche se alcuni solo dopo aver subito accurate verifiche secondarie. Altri potrebbero aver bisogno di protezione internazionale ed essere affidati ai servizi di protezione. Un limitato numero di cittadini viene respinto a seguito di un'accurata verifica dei requisiti d'ingresso. Queste persone possono essere trattenute in strutture di transito o speciali fino a quando non vengono verificate tutte le informazioni, viene presa la decisione definitiva di respingimento ed è disponibile un volo di ritorno.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce diversi diritti da rispettare durante le varie fasi delle verifiche di frontiera, tra cui il diritto alla dignità umana, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il rispetto della vita privata e familiare, la protezione dei dati personali, il diritto di asilo e di protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione, la non discriminazione, la tutela dei diritti del bambino, il diritto a una buona amministrazione e il diritto a un ricorso effettivo. Molti di questi diritti sono altresì sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) nonché da strumenti attinenti ai diritti umani adottati nell'ambito delle Nazioni Unite. La legislazione UE e quella nazionale in materia di verifiche di frontiera descrivono più dettagliatamente gli obblighi attinenti ai diritti fondamentali correlati con lo svolgimento di tali verifiche. Nonostante il diritto dell'Unione venga applicato

solo parzialmente presso l'aeroporto di Manchester, i diritti fondamentali restano garantiti ai sensi della legislazione nazionale del Regno Unito e delle convenzioni sui diritti umani di cui essa è firmataria.

Poiché il rispetto dei diritti fondamentali è parte integrante dell'*acquis* di Schengen, deve anche essere oggetto di periodiche valutazioni Schengen. Il significato degli obblighi derivanti dai diritti fondamentali correlati con specifici compiti operativi non è tuttavia sempre chiaro. La presente relazione di sintesi analizza la maniera in cui tali obblighi si traducono nelle pratiche di gestione delle frontiere presso gli aeroporti. Essa sottolinea le sfide così come le

prassi promettenti che contribuiscono a integrare il rispetto dei diritti fondamentali nei compiti operativi senza compromettere, ma anzi migliorando l'efficacia delle verifiche di frontiera.

La relazione e la presente sintesi analizzano i diritti fondamentali in tutte le fasi di tali verifiche: verifiche pre-frontaliere sulla base delle informazioni fornite dalle compagnie aeree prima dell'arrivo, verifiche alla porta di uscita o nell'aereo al momento dell'arrivo, verifiche in prima linea atte a comprovare la conformità con i requisiti di ingresso e verifiche in seconda linea in caso di necessità di verifiche più approfondite.

Raccolta dati e copertura

I seguenti risultati si basano su attività pratiche come un questionario e colloqui con i passeggeri cittadini di paesi terzi, guardie di frontiera e altre parti interessate, oltre all'osservazione di terzi non partecipanti e ricerche documentali.

L'Agenzia ha incaricato un consorzio di ricerca, guidato dal Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (ICMPD) di svolgere gran parte del lavoro sul campo. Il consorzio ha sottoposto 274 questionari ai cittadini di paesi terzi oggetto di verifiche in seconda linea durante il transito o all'arrivo negli aeroporti (110 donne e 164 uomini), nonché condotto 92 interviste qualitative di diversa lunghezza con i cittadini di paesi terzi oggetto di verifiche in seconda linea (59 uomini, 32 donne e 1 transgender), di cui 19 richiedenti asilo. Ha inoltre condotto 28 interviste qualitative con i responsabili dei turni delle guardie di frontiera e 40 interviste qualitative con altre parti interessate come società aeroportuali e servizi sanitari aeroportuali.

L'Agenzia ha sottoposto 223 questionari alle guardie di frontiera (164 funzionari maschi e 59 femmine) ed ha osservato lo svolgimento delle verifiche di frontiera. Tutto il lavoro sul campo è stato svolto nel 2012. Sulla base delle relazioni iniziali fornite dal contraente, riviste e consolidate dalla FRA, l'Agenzia ha elaborato una relazione comparativa. Anche l'agenzia europea Frontex, incaricata di coordinare e sviluppare la gestione delle frontiere europee, ha sostenuto la ricerca.

A causa della dimensione complessivamente limitata del campione, i risultati della ricerca non sono da considerarsi rappresentativi. Tuttavia essi si sono rivelati utili al fine di individuare questioni relative ai diritti fondamentali che possono avere un impatto sui passeggeri durante le verifiche di frontiera agli aeroporti. La comparabilità risulta ulteriormente limitata, in quanto all'Agenzia non è stato permesso di intervistare i passeggeri presso l'aeroporto di Manchester.

Principali risultati e consulenza basata su prove

Dignità umana

La dignità dei passeggeri può essere violata in diverse fasi delle verifiche alle frontiere a causa dell'interazione con i funzionari e i servizi di frontiera. Le perquisizioni in particolare possono ledere direttamente la dignità umana ed eventualmente costituire un trattamento inumano se insufficientemente

motivate o eseguite in maniera poco professionale. I passeggeri possono essere costretti a trascorrere diverse ore, e in casi eccezionali giorni, in aeroporto per lo svolgimento delle procedure in materia di immigrazione, a seconda del numero e della complessità degli aspetti da verificare. Durante tale periodo devono avere regolare accesso a cibo, acqua e luoghi di riposo, anche in assenza delle risorse sufficienti.



Strutture

In alcuni aeroporti si è ritenuto che le condizioni inadeguate di alcuni uffici, causate da spazio, attrezzature o illuminazione insufficienti, rappresentassero la causa di un comportamento poco professionale e rispettoso, a differenza di quanto richiesto dal codice frontiere Schengen alle guardie di frontiera. Qualora la verifica dei requisiti di ingresso richieda uno scambio con altre agenzie, la loro collocazione nei pressi degli uffici per l'immigrazione dell'aeroporto consentirebbe di accelerare le procedure.

In attesa delle verifiche in prima o seconda linea, spesso i passeggeri vengono confinati in zone che non hanno accesso diretto a servizi igienici e acqua. In casi simili, tale accesso dipende dalla reattività delle guardie di frontiera e può richiedere l'accompagnamento. In caso di accesso non facilitato o di soggiorni prolungati, tali condizioni possono violare la dignità umana dei passeggeri. Le aree di transito risultano spesso carenti di strutture per l'igiene personale e per il riposo, a meno che i passeggeri non paghino per usufruirne.

Di solito i locali di permanenza specificatamente destinati ai passeggeri non ammessi nell'area aeroportuale non sono forniti di docce e letti, e quindi inadeguati a ospitare le famiglie. È necessario potenziare gli sforzi per assicurare la disponibilità di aree a misura di bambino che ne rispettino i diritti.

Sebbene non abbia svolto una valutazione sistematica del rispetto della dignità umana nei centri di trattenimento a breve termine collegati con gli aeroporti, la ricerca ha rilevato che le strutture destinate agli uomini e quelle destinate alle donne non sempre sono separate, e che in alcuni casi quelle destinate ai bambini risultano limitate.

Svolgimento

Le guardie di frontiera in tutti gli aeroporti ricevono istruzioni relative a un trattamento professionale e rispettoso. Alcuni passeggeri hanno tuttavia espresso insoddisfazione per episodi di mancata assistenza, scarsa reattività e aggressività verbale. La formazione linguistica delle guardie di frontiera in gran parte degli aeroporti ha subito tagli di bilancio, anche se la migliore capacità dei funzionari di comunicare con i passeggeri potrebbe contribuire a garantire un corretto orientamento iniziale dei passeggeri ed evitare verifiche in seconda linea non necessarie. Diversi funzionari hanno giudicato insufficienti i mezzi a loro disposizione per risolvere situazioni che coinvolgono passeggeri aggressivi.

Perquisizioni

I passeggeri possono subire perquisizioni in diverse fasi delle procedure di immigrazione presso gli aeroporti. A livello UE, esistono poche indicazioni relative alle perquisizioni effettuate ai fini del controllo delle frontiere esterne.

La legislazione nazionale definisce le norme relative alle perquisizioni a fini di immigrazione. Secondo tali norme, la necessità di una perquisizione è lasciata a discrezione delle guardie di frontiera. In alcuni aeroporti, gli agenti sembrano condurre perquisizioni molto più frequenti che in altri.

In genere quelle effettuate durante le verifiche in seconda linea o prima del collocamento in un centro di trattenimento sembrano essere giustificate e condotte in maniera professionale. Lo stesso non vale per le persone che subiscono perquisizioni invasive in maniera improvvisa o vengono perquisite regolarmente e ripetutamente mentre sono trattenute in stato di fermo dalla polizia. Motivi di sicurezza non possono giustificare automaticamente la rimozione e l'inventariazione di tutti gli effetti personali. Le perquisizioni fisiche devono rappresentare l'ultima risorsa ed essere proporzionate con le condizioni rigorosamente definite che si applicano ai criminali a tal proposito. È possibile identificare le carenze relative alla disponibilità di strutture in grado di garantire il rispetto della vita privata, la debita considerazione della sensibilità umana e le informazioni fornite ai passeggeri. Gli orientamenti relativi alle persone transgender sono piuttosto carenti.

Cibo e acqua

In caso di non ammissione, la compagnia aerea responsabile deve sostenere o può essere ritenuta responsabile dei costi legati a cibo e bevande. Se la compagnia aerea non è nota, in quanto i passeggeri sono reticenti o non sanno come sono arrivati, oppure le verifiche richiedono molto tempo, le autorità sono responsabili di garantire la sussistenza di base attraverso altri mezzi. È possibile che i funzionari non dispongano del budget sufficiente a sostenere tali spese. La normativa vigente in materia di questioni alimentari non è sempre chiara e a volte sembra essere applicata in maniera incoerente.

Il parere della FRA

Le autorità di gestione delle frontiere devono garantire la disponibilità di spazi adeguati per gli uffici e le sale di attesa al fine di facilitare la condotta professionale delle verifiche di frontiera. Al tal proposito, gli Stati membri dell'Unione possono anche ricordare alle società aeroportuali che il parere su un aeroporto dipende dal primo contatto dei passeggeri e dalla loro esperienza con le autorità, incoraggiandole a pianificare le strutture tenendo pienamente conto delle esigenze infrastrutturali delle verifiche di frontiera in base ai requisiti dell'UE. Se, per questioni connesse all'immigrazione, i passeggeri sono confinati in aree di transito, le autorità di gestione delle frontiere sono invitate a estendere la loro collaborazione con le società aeroportuali al fine di garantire la disponibilità di adeguate strutture per il pernottamento o, in caso di emergenza, la distribuzione di letti da campo. I locali di permanenza situati presso gli aeroporti devono ospitare uomini e donne in reparti separati ed essere adatti ad accogliere le famiglie.

Le autorità di gestione delle frontiere devono definire chiaramente il concetto di «professionalità» nell'interazione con i passeggeri, che dovrebbe essere inteso in modo tale da includere, come minimo, il rispetto e la capacità di risposta alle domande dei passeggeri. Tale concetto deve essere trattato nei corsi di formazione, in linea con i temi di etica professionale di cui alla base comune per la formazione delle guardie di frontiera e con le norme comuni per la formazione di base delle guardie di frontiera elaborate dall'agenzia Frontex (capitolo 1.6), nonché considerato come un criterio per la promozione. È necessario attuare gli orientamenti disponibili in materia di condotta professionale delle verifiche di frontiera. Al fine di incoraggiare ulteriormente la condotta professionale nelle situazioni più difficili, le autorità di gestione delle frontiere possono considerare la revisione delle istruzioni e della formazione per giungere a un efficace allentamento della tensione.

In linea con l'articolo 15, paragrafo 1, della revisione del codice frontiere Schengen, le autorità di gestione delle frontiere sono incoraggiate a mantenere o aumentare l'offerta di corsi di lingue straniere, anche promuovendo l'uso degli strumenti di autoapprendimento della lingua inglese dell'agenzia Frontex, al fine di aiutare i funzionari a risolvere i casi nelle fasi iniziali, rispondere alle domande e individuare efficacemente le esigenze di protezione.

In caso di poco chiara definizione delle norme sulle perquisizioni condotte durante le verifiche in seconda linea o prima del collocamento in un centro di trattenimento, gli Stati membri dell'Unione sono incoraggiati a formulare ulteriori indicazioni, comprendenti almeno le stesse garanzie necessarie per le perquisizioni di sospetti criminali. Le autorità di gestione delle frontiere devono garantire che le perquisizioni vengano effettuate da funzionari dello stesso sesso del passeggero e nel rispetto della dimensione di genere. Anche se le verifiche di sicurezza più superficiali possono essere svolte anche da un agente di sesso diverso, come buona prassi, le autorità di gestione delle frontiere devono incoraggiare i funzionari a mostrare una maggiore «sensibilità nei confronti dei passeggeri», garantire la disponibilità di strutture separate e assicurare la presenza in servizio e la formazione in materia di perquisizioni di un numero sufficiente di agenti di sesso femminile. Prima di subire una perquisizione, i passeggeri devono ricevere una spiegazione del procedimento e, a meno che non vi sia un'indagine in corso, dello scopo della perquisizione. Le guardie di frontiera che effettuano perquisizioni a fini di immigrazione devono ricevere una formazione e orientamenti pratici in materia di proporzionalità, gradualità delle procedure e condotta di tali perquisizioni, tra cui la sensibilità di genere, in linea con la base comune per la formazione delle guardie di frontiera.

È opportuno adottare disposizioni volte a garantire alle persone che permangono più a lungo nelle zone di transito i servizi necessari a ricevere cibo, acqua e strutture igieniche, quando non sono garantiti dalla compagnia aerea. Il cibo fornito deve essere culturalmente adeguato e tenere conto delle possibili esigenze di salute del passeggero. È necessario fornire informazioni circa le disposizioni in materia di cibo e acqua all'inizio di una verifica in seconda linea o su richiesta. Le guardie di frontiera devono rispondere e soddisfare le richieste di cibo e acqua nella misura del possibile e garantire l'accesso ai servizi igienici.

Non discriminazione

Prima dell'arrivo, un'analisi del rischio incentrata sull'immigrazione irregolare e sulle attività criminali svolge un ruolo fondamentale per determinare se le guardie di frontiera potranno sottoporre un volo o un particolare passeggero a verifiche più approfondite alla porta di uscita e/o in prima linea. Come descritto nella sezione relativa alla protezione dei dati, prima

dello sbarco la compagnia aerea fornisce alle guardie di frontiera un elenco dei passeggeri con i relativi dati personali. Tali informazioni vengono utilizzate per determinare chi può necessitare di ulteriori controlli all'arrivo. L'analisi del rischio prende in considerazione dati provenienti da diverse fonti e consolidati a livello nazionale o dell'UE (agenzia Frontex) e copre molteplici criteri, non molto rigorosi in quanto ai fattori di rischio che indicano le esigenze

di protezione internazionale. Tuttavia, spesso i voli provenienti da destinazioni ad alto rischio trasportano anche passeggeri che necessitano di protezione.

Nella fase iniziale, l'analisi comportamentale effettuata mentre i passeggeri si avvicinano al bancone e durante i controlli è un fattore chiave per decidere quali singoli passeggeri sottoporre a una verifica in seconda linea più approfondita. Etnia e nazionalità sono importanti criteri aggiuntivi, ma non necessariamente più importanti della destinazione e del luogo d'imbarco.

Anche se non sono emersi modelli discriminatori sistematici nella definizione dei profili, sono stati osservati alcuni possibili casi di trattamento discriminatorio e i passeggeri hanno affermato di aver percepito l'esistenza di una discriminazione nel corso delle verifiche in seconda linea. Questo può essere dovuto a una carenza di informazioni sull'obiettivo e sulla procedura da seguire per effettuare tali verifiche.

Il parere della FRA

Le valutazioni Schengen devono considerare se le analisi del rischio si basano su processi illegittimamente discriminatori, valutando se si basano o meno su elementi di fatto. Al fine di garantire il corretto orientamento dei passeggeri, è necessario integrare nelle analisi del rischio i fattori di rischio che indicano le esigenze di protezione, oltre all'attenzione attualmente riservata all'immigrazione irregolare e alle attività criminali. I responsabili dei turni devono aiutare le guardie di frontiera a concretizzare le loro intuizioni, nonché valutare e trasmettere le loro esperienze nei resoconti regolari. Le norme in materia di definizione dei profili utilizzate per identificare eventuali complici o altri potenziali criminali devono essere mirate, specifiche, proporzionate e basate sui fatti, in altre parole devono basarsi su ipotesi plausibili derivate dall'esperienza. Esse devono essere sottoposte a revisioni periodiche al fine di determinare se siano ancora giustificate per il reato specifico che mirano a perseguire.

Le autorità di gestione delle frontiere devono incoraggiare l'uso di materiale di formazione relativo alla non discriminazione nella definizione di profili in base all'etnia, come illustrato ad esempio nella base comune per la formazione delle guardie di frontiera Frontex.

Per evitare trattamenti discriminatori o la relativa percezione, le guardie di frontiera devono sempre spiegare i motivi per cui intendono svolgere ulteriori verifiche sui passeggeri. Esse devono ricevere una specifica formazione in merito, in modo da non compromettere il possibile inizio di un'indagine penale.

Accesso alla protezione

Mentre verificano i requisiti di ingresso del passeggero, i funzionari sono in grado di identificare le esigenze di protezione previste dalla legge che ne richiedono la registrazione iniziale e il successivo orientamento.

Gli sforzi di identificazione sembrano avere maggior successo se profusi in modo proattivo in tutte le fasi delle verifiche di frontiera, guidati da procedure uniformi, basati su una formazione specifica e perseguiti con il sostegno di squadre specializzate in tempi realistici. I limiti riguardano una scelta non adeguata delle priorità correlate alle attività di identificazione e orientamento, una valutazione insufficiente delle circostanze individuali, la mancanza di formazione e di procedure di identificazione flessibili (o la loro totale assenza).

La ricerca dell'Agenzia mostra che di norma il 41 % delle guardie di frontiera non parla con tutti i passeggeri cittadini di paesi terzi durante le verifiche in prima linea. Non per tutti (il 63 %) la presenza di sostanziali indicatori di esigenze di protezione costituisce un motivo sufficiente per interpellare i passeggeri cittadini di paesi terzi. I colloqui con i responsabili dei turni e i passeggeri hanno confermato che, nonostante la presenza di evidenti indicatori di necessità di protezione, non sempre i casi sono stati sufficientemente esaminati al di là della valutazione delle condizioni d'ingresso, in particolare nel caso di passeggeri arrivati con documenti falsi.

La ricerca ha inoltre rilevato che le procedure applicabili ai trasgressori criminali, compresi i colloqui in aeroporto, non sempre prestano sufficiente attenzione al fatto che le persone arrivate senza documenti o con documenti falsi possono beneficiare di asilo o di protezione in qualità di vittime della tratta di esseri umani. I motivi che giustificano l'esigenza di protezione potrebbero pertanto passare inosservati.

Dopo l'identificazione, le guardie di frontiera stabiliscono l'orientamento delle persone che necessitano di protezione verso gli specifici servizi di protezione forniti dallo Stato, dalle ONG o dalle reti locali. Le procedure nazionali sono standardizzate, ma la loro attuazione dipende dall'aeroporto. Le persone identificate come bisognose di protezione vengono informate circa le relative procedure. Questo iter avviene in maniera particolarmente fluida negli aeroporti dove le guardie di frontiera possono contare sul sostegno di squadre o servizi specializzati nella fornitura di simili informazioni. In qualche misura la reattività dei funzionari nel fornire informazioni su diritti e procedure differisce sempre notevolmente da un aeroporto all'altro.

Richiedenti asilo

Di norma i richiedenti asilo sono tenuti a identificarsi come tali, sia durante la verifica di frontiera che nel corso delle procedure successive al respingimento. La ricerca mostra tuttavia che spesso le esigenze di protezione emergono solo nelle fasi successive dei controlli sull'immigrazione o al momento della detenzione, quando i passeggeri ricevono maggiori informazioni e hanno il tempo di capire le loro opzioni. Essi possono anche essere già stati sottoposti ad altre procedure, come ad esempio un'indagine penale dovuta all'ingresso irregolare o all'uso di documenti falsi. Le guardie di frontiera devono perseverare negli sforzi di identificare i richiedenti asilo durante tutta la procedura di immigrazione.

Durante le verifiche alla porta di uscita, la spiegazione da parte dei funzionari della natura del controllo può facilitare l'identificazione nonché indurre i passeggeri che necessitano di protezione a farsi avanti. Se gli esperti in materia di documenti che non hanno ricevuto una formazione specifica sull'identificazione dei richiedenti asilo sono gli unici ad effettuare le verifiche, le persone bisognose di protezione potrebbero passare inosservate o essere orientate in maniera errata. Ecco perché è necessario allineare la formazione dei funzionari con la base comune per la formazione delle guardie di frontiera, che tratta anche le questioni relative all'asilo (1.7.7, 1.8.7 e 5.3.3). I responsabili dei turni e le visite di meccanismi di controllo indipendenti, se effettuate regolarmente, possono contribuire ulteriormente a verificare il rispetto delle procedure durante le verifiche alle porte di uscita.

Constatare atteggiamenti di paura in vista del rischio di subire un danno grave in caso di rientro nel paese è sufficiente per dare origine a una valida domanda di protezione internazionale. Sebbene una netta maggioranza di funzionari intervistati abbia affermato di aver seguito tale approccio, uno su cinque (il 19 %) non lo ha fatto. Si tratta di numeri alquanto preoccupanti se si considerano i gravi rischi per le persone che, tornando nel loro paese di origine, potrebbero ritrovarsi in situazioni di persecuzione o danno grave in violazione del principio di *non respingimento*.

Nei tre aeroporti in cui vengono attuate procedure di asilo, i richiedenti asilo possono essere trattenuti in strutture chiuse collegate con l'aeroporto stesso. In altri casi, essi vengono ammessi nel territorio. A volte possono verificarsi ritardi se, ad esempio, i centri di accoglienza non dispongono di spazio disponibile e i trasferimenti non possono essere organizzati in tempo utile. Di conseguenza, i richiedenti asilo possono essere ospitati in strutture dell'area di transito non destinate a tale scopo, inadeguate per soggiorni più lunghi e non idonee a garantire il soddisfacimento dei loro bisogni fondamentali.

Presunte vittime della tratta di esseri umani

Le difficoltà nell'identificare le vittime della tratta di esseri umani derivano dalla natura del reato. Le vittime possono essere inconsapevoli della loro situazione, e spesso il viaggio viene organizzato con documenti di viaggio autentici e permessi di lavoro in linea con i requisiti di ingresso. Inoltre, esse potrebbero non essere in grado di rivelare la loro situazione durante la verifica a causa della sua breve durata, della loro scarsa fiducia nelle autorità e della mancanza di consapevolezza dei diritti delle vittime. Visto che i gruppi vengono gestiti senza interpellare necessariamente tutti gli accompagnatori, a seconda dell'incidenza dei fattori di rischio evidenti e considerando il poco tempo a disposizione durante le verifiche, la possibilità di interazione e identificazione proattiva dei rischi è limitata ed è possibile che un elevato numero di vittime passi inosservato. Una corretta identificazione dipende quindi dalle capacità di osservazione e comunicazione dei funzionari nonché dalla loro esperienza e perspicacia.

Nella maggior parte degli aeroporti, gli orientamenti e la formazione specifica in materia di identificazione delle potenziali vittime della tratta di esseri umani a disposizione dei funzionari sono piuttosto limitati. In alcuni, le autorità di gestione delle frontiere collaborano con i vettori commerciali che forniscono la formazione del personale aereo sull'individuazione delle possibili vittime di tratta.

Dopo l'identificazione, le presunte vittime vengono affidate ai servizi di protezione che forniscono un ricovero, consulenza legale e assistenza medica e psicologica. In alcuni casi, le ONG possono fornire un sostegno immediato in aeroporto. Realizzare un corretto orientamento presso/dall'aeroporto pone sfide derivanti soprattutto dall'identificazione tardiva così come dall'insufficienza delle informazioni fornite alle potenziali vittime. Lo studio dell'Agenzia ha mostrato ulteriori differenze significative tra le procedure di informazione dei servizi di protezione e delle presunte vittime attuate nei diversi aeroporti.

Bambini a rischio

I minori che viaggiano da soli — senza il consenso dei genitori o non accompagnati da adulti tenuti alla loro cura — possono essere particolarmente a rischio di sfruttamento e tratta di esseri umani. Per limitare tali rischi, le guardie di frontiera devono effettuare controlli sistematici come, tra gli altri, la verifica del consenso dei genitori e della minore età, se del caso. Ma mentre i funzionari hanno a disposizione diversi strumenti per verificare il consenso

genitoriale o l'affidamento (possono chiamare l'altro genitore, verificare le lettere di autorizzazione, richiedere i certificati di nascita, consultare diverse banche dati), una difficoltà ricorrente durante le verifiche di frontiera in tutti gli aeroporti è rappresentata dalla valutazione iniziale dell'età, uno dei fattori indicativi di vulnerabilità. In alcuni casi è emerso che i funzionari sembravano fare troppo affidamento su prove documentali come i passaporti per determinare la maggiore età del passeggero.

Spesso le guardie di frontiera prestano particolare attenzione ai bambini verificando visivamente la corrispondenza con i loro passaporti nonché osservando, ascoltando e facendo domande. Tale attenzione non è però sempre sistematica oppure basata su specifiche linee guida o procedure. L'indagine dell'Agenzia sul comportamento delle guardie di frontiera ha confermato l'importanza attribuita dai funzionari alle affermazioni e ai comportamenti del minore per l'individuazione delle esigenze di protezione. Una comunicazione a misura di bambino rappresenta quindi un fattore chiave per una corretta identificazione. Una formazione specifica in materia di interazione con i bambini, come previsto dalla base comune per la formazione della guardia di frontiera Frontex, non è tuttavia ancora disponibile per i funzionari di tutti gli aeroporti.

L'orientamento dei bambini separati dagli adulti responsabili deve essere rapido e dare assoluta priorità ai loro interessi. L'assistenza di una persona indipendente che tuteli al meglio gli interessi del minore è necessaria già durante le verifiche in seconda linea, quando vengono prese importanti decisioni circa il collocamento e le procedure da adottare. Come tutela iniziale, in alcuni aeroporti i funzionari possono disporre la nomina di un tutore, un amministratore o un adulto responsabile. Esistono tuttavia dei limiti circa la portata dei loro compiti, la formazione professionale, la rapidità della nomina, la remunerazione, l'accesso ai fascicoli, la disponibilità, la capacità e la continuità dell'assistenza.

I bambini a cui è stato rifiutato l'ingresso possono essere sottoposti a procedure di rimpatrio, trattenuti in strutture di transito come gli altri passeggeri non ammessi e rimandati nel paese di origine senza poter ricorrere preventivamente a un rappresentante indipendente che ne tuteli al meglio gli interessi in nessuno dei due aeroporti. Sebbene i minori vengano affidati a speciali strutture ricettive situate all'interno del territorio nel caso non sia possibile un ritorno immediato, potrebbero verificarsi ritardi per cui essi vengono trattenuti negli aeroporti per lunghi periodi di tempo.

Il parere della FRA

Le valutazioni Schengen devono verificare se le procedure di identificazione e orientamento di richiedenti asilo, vittime della tratta di esseri umani e minori siano adeguate e in linea con l'acquis di Schengen e dell'UE. Tali valutazioni devono determinare in particolare se le guardie di frontiera svolgono le verifiche alle porte di uscita fornendo le garanzie del caso alle persone che necessitano di protezione.

Identificazione

Le esigenze di protezione possono emergere in diverse fasi delle verifiche di frontiera. Per ridurre il rischio che persone bisognose di protezione internazionale, potenziali vittime della tratta di esseri umani o bambini a rischio passino inosservati, le guardie di frontiera devono ricevere dalle autorità di gestione istruzioni chiare affinché perseverino proattivamente nei loro sforzi di identificazione in tutte le fasi. Ciò significa altresì che ogni qualvolta sospettino, sulla base di prove adeguate, che vi sia bisogno di protezione internazionale, le istruzioni devono includere il dovere di informarsi in modo proattivo sui motivi per cui il passeggero ha lasciato il paese d'origine. Esse devono anche indicare chiaramente il dovere di verificare le esigenze di protezione anche se il passeggero ha cercato di entrare con documenti falsi o contraffatti. Come buona prassi, le verifiche alla porta di uscita dovrebbero prevedere l'intervento di specialisti nel settore dell'asilo e dei minori.

Le autorità di gestione delle frontiere devono fornire a tutto il personale impiegato alle frontiere una formazione di base in materia di asilo, tratta degli esseri umani e fattori di rischio riguardanti specificamente i minori, facendo uso di materiali di formazione già esistenti come quelli elaborati da Frontex, dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Per quanto riguarda i richiedenti asilo, tutte le guardie di frontiera devono essere formate a riconoscere richieste implicite di protezione internazionale come gli atteggiamenti di paura in vista del rischio di subire un danno grave in caso di rientro nel paese, in linea con il manuale Schengen e la base comune per la formazione della guardia di frontiera Frontex. Per facilitare ulteriormente tale valutazione, sarebbe utile fornire regolarmente orientamenti circa gli sviluppi nei potenziali paesi di origine. Come buona prassi, le autorità di gestione delle frontiere sono invitate a creare un pool di agenti esperti dotati di competenze e conoscenze più avanzate in questi campi e da impiegare in modo mirato: al momento delle verifiche su voli ad alto rischio e in presenza di persone potenzialmente a rischio.

Le autorità di gestione delle frontiere potrebbero approfondire le possibilità di collaborazione con i vettori commerciali al fine di riconoscere i segni rivelatori del fatto che una persona sia vittima della tratta di esseri umani, senza mettere in pericolo le possibili vittime e in linea con i diritti fondamentali.

L'agenzia Frontex deve continuare a favorire lo scambio di esperienze tra gli aeroporti sui modi efficaci per identificare i minori a rischio e sviluppare orientamenti in collaborazione con esperti nel campo della tutela dell'infanzia su come agire nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Orientamento

I funzionari che potrebbero entrare in contatto con persone bisognose di protezione devono ricevere informazioni e istruzioni sufficienti per informare i richiedenti circa luogo e modalità di presentazione della domanda di protezione internazionale, come previsto dall'articolo 6 della direttiva sulle procedure di asilo.

Negli aeroporti internazionali devono essere in atto sistemi di riorientamento destinati alle presunte vittime della tratta di esseri umani. Essi devono essere sviluppati con la collaborazione di tutte le parti interessate ed essere collegati ai sistemi di riorientamento nazionali. Le autorità di gestione delle frontiere devono garantire che ogni guardia di frontiera sappia cosa fare nel momento in cui entra in contatto con una presunta vittima della tratta di esseri umani.

Esse devono garantire l'attuazione delle procedure e l'erogazione di una formazione specifica in materia di comunicazione con i minori. Come buona prassi, in ogni turno devono essere presenti guardie di frontiera specializzate in tal senso.

In linea con l'articolo 3 della convenzione sui diritti del fanciullo, è necessario attuare tutti i meccanismi necessari per una valutazione preliminare e la protezione degli interessi dei minori negli aeroporti. I chiarimenti sul significato del concetto di «miglior interesse del minore» forniti dal comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo nel suo commento generale n. 14 potrebbero essere adattati al contesto specifico delle verifiche di frontiera. Il modello di buone pratiche in materia di sistemi di tutela previsto dalla strategia europea contro la tratta di esseri umani può offrire indicazioni utili che potrebbero adattarsi al contesto operativo delle attività di controllo dell'immigrazione presso gli aeroporti. La valutazione dell'età deve avvenire solo in presenza di motivi di serio dubbio circa l'età di un individuo, e rispettare le garanzie elencate nella relazione comparativa per il 2010 sui minori separati dalle famiglie e richiedenti asilo negli Stati membri dell'UE elaborata dall'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA).

Ricorso effettivo

Le persone oggetto di un'azione dello Stato devono avere la possibilità di presentare denuncia e accedere a un ricorso effettivo. Ai sensi del codice frontiere Schengen, i passeggeri che vengono trattenuti per le verifiche in seconda linea o vengono respinti devono essere informati circa i motivi e le relative procedure; la ricerca ha tuttavia rilevato carenze in entrambi i casi.

Per quanto concerne le verifiche all'ingresso nell'aeroporto di arrivo, l'accesso a un ricorso effettivo è rilevante soprattutto in quattro situazioni: denunce relative allo svolgimento delle verifiche di frontiera, ricorsi contro la decisione di rifiutare l'ingresso, ricorsi contro il rifiuto di una richiesta di asilo in aeroporto e ricorsi contro il collocamento in un centro di trattenimento. Secondo la ricerca, l'efficacia dei ricorsi presso gli aeroporti dipende in gran parte da aspetti connessi con le procedure di impugnazione come il termine per la presentazione, l'effetto sospensivo e i requisiti linguistici, l'accessibilità delle informazioni e dell'assistenza legale, tra cui i mezzi di comunicazione e interpretazione.

Procedure di impugnazione

Le procedure di impugnazione attuate nei cinque aeroporti sono complesse e variano a seconda del richiedente e dell'oggetto del ricorso. Il termine per il ricorso contro il respingimento varia tra due giorni e quattro mesi e può dipendere dal fatto che il cittadino del paese terzo presenti tale ricorso nel paese o meno, nonché dal tipo di procedura applicata. Di norma i ricorsi contro il respingimento non hanno un effetto sospensivo automatico, il che riduce ulteriormente le tempistiche del ricorso; ciononostante presso i due aeroporti è possibile richiedere l'attuazione di provvedimenti provvisori in grado di fornire un effetto sospensivo.

I ricorsi contro le decisioni negative adottate nell'ambito delle procedure di asilo, possibili in tre aeroporti, riguardano sia le decisioni riguardanti l'ammissibilità della domanda (aeroporti Charles de Gaulle e di Francoforte) che il suo merito (aeroporto di Schiphol). I passeggeri che hanno presentato richieste di asilo considerate inammissibili vengono colpiti da un provvedimento di respingimento. Il termine per il ricorso contro una decisione negativa in materia di asilo varia tra 48 ore e quattro settimane. Di norma

i termini sono più restrittivi se la persona che ha presentato il ricorso è stata sottoposta a procedure accelerate o di frontiera oppure a misure di trattenimento. L'effetto sospensivo può essere automatico, possibile su richiesta di un provvedimento provvisorio o del tutto impossibile. Analogamente, ciò può dipendere dal fatto che la domanda sia stata considerata inammissibile, ripetuta, proveniente da un cittadino di un cosiddetto paese terzo sicuro, trattata in base a procedure accelerate, presentata da una persona posta in regime di trattenimento o da un richiedente che deve essere trasferito in un altro Stato membro dell'UE sulla base del regolamento di Dublino.

Fornitura di informazioni

Molti passeggeri ignorano il motivo per cui vengono sottoposti alle verifiche in seconda linea, quali saranno le prossime fasi della procedura e quali sono i loro diritti connessi. Questo è confermato dalle guardie di frontiera che hanno partecipato alla ricerca, di cui quasi la metà ha affermato di non essere solito informare i passeggeri circa l'iter da seguire per le verifiche in seconda linea.

L'accesso alle procedure di denuncia può essere reso difficile dalle limitate informazioni disponibili presso gli aeroporti. Solo una minoranza di guardie di frontiera che hanno partecipato all'indagine della FRA informerebbe i passeggeri su dove e come presentare una denuncia nello svolgimento di una verifica approfondita (10 %), nel rifiutare un ingresso (36 %) e nel trattenere il passeggero al momento del respingimento (27 %). Sembra che le diverse prassi differiscano in base al momento e alle modalità in cui vengono fornite tali informazioni.

Non sempre i passeggeri vengono informati dei loro diritti di ricorso al momento del respingimento, del rifiuto della loro richiesta di asilo o del collocamento in un centro di trattenimento/sala di attesa. La chiarezza delle informazioni, ove fornite, può essere influenzata dalla forma e dalla lingua in cui vengono esposte, dalla loro portata limitata e dalla tempestività e qualità dell'interpretazione.

A seguito del respingimento, gran parte delle guardie di frontiera intervistate dichiara di informare sempre i passeggeri respinti circa i loro diritti in generale (il 78 %). Esistono tuttavia notevoli differenze tra gli aeroporti, variabili tra il 94 e il 33 %. In caso di trattenimento a seguito di un rifiuto d'ingresso, un numero ridotto – ma comunque la maggioranza – di funzionari (il 60 %) afferma di fornire ai passeggeri informazioni circa i diritti delle persone trattenute, con discrepanze tra gli aeroporti che variano dall'86 % al 20 %. La ricerca ha inoltre evidenziato casi di persone bisognose dell'assistenza di un interprete che sono state inviate in un centro di trattenimento o in

una sala di attesa prima dell'arrivo dell'interprete e senza essere informate dei loro diritti.

In caso di applicazione del codice frontiere Schengen, i passeggeri respinti ricevono un modulo attestante il loro diritto di ricorso, in linea con l'allegato V della parte B del codice. In alcuni casi, i passeggeri non ne ricevono copia o ciò avviene solo dopo il loro imbarco sul volo di ritorno. In alcuni aeroporti, le guardie di frontiera non possono fornire a tutti i passeggeri interessati informazioni sistematiche sui diritti di ricorso o riescono a fornire informazioni verbali solo su richiesta.

Nonostante la presenza di modelli uniformi di provvedimento di respingimento, in molti casi i passeggeri cittadini di paesi terzi non riescono a comprendere le informazioni in essi contenute. La maggior parte dei passeggeri intervistati afferma di non essere stata informata circa il proprio diritto di ricorso in caso di respingimento (il 69 % – 64/93)¹. Mentre gran parte dei passeggeri che hanno ricevuto informazioni circa il proprio diritto di ricorso ha compreso la lingua in cui sono state fornite (l'89 %, 25/28), quasi un terzo (il 32 %, 9/28) non ha compreso affatto la procedura seguita e solo il 21 % (6/28) l'ha compresa molto bene. Solo 4 passeggeri su 93 hanno affermato di aver ricevuto informazioni sul loro diritto di ricorso per iscritto.

Assistenza legale

Sebbene la consulenza legale gratuita sia garantita in linea di principio e a determinate condizioni in tutti e tre i casi di ricorso (ricorsi contro il respingimento, l'esito negativo di una richiesta di asilo e il collocamento in un centro di trattenimento), la sua disponibilità e qualità possono essere compromesse da diversi ostacoli pratici, quali: limiti di capacità; restrizioni delle visite ai centri di trattenimento; richiesta di precedenti indagini sociali e verifiche del merito; vincoli di tempo; bassa remunerazione corrisposta ai difensori d'ufficio; mancanza di tempo; mancanza di accesso ad avvocati specializzati; carenza di locali adibiti a uffici; difficoltà di ottenere una procura dai passeggeri in transito; procedure che obbligano i passeggeri a richiedere un avvocato attraverso le autorità competenti per l'immigrazione o difficoltà di comunicazione nelle aree di transito.

La ricerca rivela che le informazioni in materia di assistenza legale sono più facilmente disponibili nei centri di trattenimento rispetto alle aree di transito o alle sale d'attesa degli aeroporti.

¹ I numeri che seguono le percentuali indicano quante persone hanno risposto in maniera affermativa e quante persone in totale hanno risposto alla specifica domanda in questione, cifre che variano a seconda dei tassi di non risposta e della presenza di domande filtro.

A seguito di un respingimento, meno di un terzo dei funzionari (il 32 %) dichiara di inviare i passeggeri ai punti di contatto delle organizzazioni in grado di fornire assistenza legale, come previsto all'articolo 13, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen. La maggior parte dei passeggeri intervistati (l'83 %, 68/82) conferma questo punto, affermando di non aver ricevuto tali informazioni. Ancora meno funzionari (il 28 %) dichiara di indicare alle persone trattenute a seguito di un rifiuto d'ingresso dove poter ottenere assistenza legale, mentre i risultati differiscono notevolmente tra gli aeroporti.

Mentre la ricerca non ha esaminato le informazioni relative all'assistenza legale fornite ai richiedenti asilo presso gli aeroporti, probabilmente tale assistenza risulterà necessaria vista la complessità e i termini stretti delle procedure di ricorso. I richiedenti asilo respinti nell'ambito delle procedure accelerate hanno a disposizione tempi particolarmente ridotti per ottenere tale assistenza legale. Come buona prassi, la ricerca rivela che al momento della presentazione della domanda presso l'aeroporto di Schiphol, ai richiedenti asilo viene sistematicamente assegnato un avvocato.

L'accesso dei passeggeri alla comunicazione con il mondo esterno, ad esempio attraverso l'uso dei telefoni cellulari, può essere limitato. Questo può rendere difficile ottenere una procura o produrre la documentazione necessaria per l'ingresso. Le istruzioni circa il formato richiesto per i documenti mancanti (ad es. in forma di campioni standard) potrebbero non essere sempre disponibili.

Servizi di interpretariato

Un'interpretazione autonoma e professionale può essere necessaria in diverse fasi: durante le verifiche in seconda linea, per la comunicazione del rifiuto d'ingresso e nella procedura di ricorso. La ricerca ha preso atto delle sfide relative alla qualità, alla tempestività e alla disponibilità dei servizi di interpretazione.

Gli interpreti ufficiali hanno ricevuto una formazione adeguata e hanno prestato un giuramento pubblico a garanzia della loro indipendenza. Il ricorso ad altre persone diverse dagli interpreti ufficiali, una pratica usuale in alcuni casi, potrebbe compromettere l'effettiva comunicazione delle informazioni relative alle possibilità di ricorso e identificazione delle esigenze di protezione.

Di norma i servizi di interpretazione sono disponibili solo in fase di udienza e non per la presentazione del ricorso. L'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), della direttiva sulle procedure di asilo stabilisce che i richiedenti hanno diritto a un interprete, ma non stabilisce nulla circa la fase di consultazione con l'avvocato al momento della presentazione di un ricorso. Solo in uno degli Stati membri dell'Unione esaminati, i servizi di interpretazione e traduzione sono garantiti a titolo gratuito durante tutta la procedura di asilo.

Il parere della FRA

Le valutazioni Schengen devono stabilire se e come gli agenti forniscono le informazioni nella pratica. L'accesso alle informazioni è un requisito fondamentale per un ricorso effettivo. Senza le informazioni necessarie, le procedure di denuncia e di ricorso non sono accessibili nella pratica. Le informazioni circa le possibilità di denuncia devono essere rese disponibili in modo sistematico durante le verifiche in seconda linea, eventualmente fornendole in un'unica soluzione insieme alle informazioni relative a tali verifiche ai sensi dell'articolo 7, lettera b), della revisione del codice frontiere Schengen. Il materiale informativo relativo ai rimedi disponibili deve essere esposto in luoghi visibili ai passeggeri nelle diverse fasi delle verifiche di frontiera. Indipendentemente dalla procedura di ricorso, è necessario fornire le informazioni nella fase iniziale e in modo coerente a tutti i passeggeri interessati. Le guardie di frontiera devono inoltre essere in grado di fornire una spiegazione orale delle fasi iniziali delle procedure di denuncia e di ricorso in ogni caso. I moduli per la presentazione di una denuncia devono essere disponibili nelle lingue più diffuse. Le informazioni circa le ulteriori verifiche devono essere scritte in un linguaggio semplice, non tecnico e disponibili negli aeroporti nelle lingue dei paesi terzi più diffuse. I funzionari devono essere incoraggiati a rispondere e spiegare proattivamente la situazione ai passeggeri durante le verifiche in seconda linea, in modo tale da non compromettere il possibile avvio di un'indagine penale. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafi 2 e 4, della CEDU, ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico. Questo potrebbe richiedere la revisione e/o l'accelerazione dei servizi di interpretazione, ad esempio basandosi su un'interpretazione telefonica.

Qualora le verifiche in seconda linea richiedano ai passeggeri di produrre ulteriori documenti, le autorità di frontiera potrebbero fornire loro i moduli campione necessari per autorizzare l'ingresso, come una lettera di invito standard.

L'assistenza legale è un altro requisito indispensabile per un ricorso effettivo, vista la complessità e i termini stretti delle procedure di ricorso. Le autorità degli Stati membri, comprese le guardie di frontiera se del caso, sono quindi tenute a facilitare l'accesso all'assistenza legale per le persone che altrimenti non potrebbero accedere a un ricorso effettivo. Le guardie di frontiera devono sistematicamente segnalare per iscritto i passeggeri respinti alle organizzazioni in grado di offrire consulenza e rappresentanza legali, in linea con gli obblighi di cui all'articolo 13, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen.

Le autorità di gestione delle frontiere sono incoraggiate a cooperare con e sostenere le organizzazioni della società civile consentendo loro l'accesso ai centri di trattenimento/sale di attesa al fine di offrire consulenza legale e sostegno. Al fine di determinare la domanda e affrontare eventuali ostacoli all'assistenza legale gratuita, le ONG che hanno esperienza nel settore della protezione e delle procedure di frontiera potrebbero essere invitate a effettuare valutazioni dei bisogni presso gli aeroporti, in collaborazione con le autorità nazionali.

I passeggeri trattenuti per un periodo di tempo prolungato o respinti devono essere in grado di comunicare con il mondo esterno. È pertanto necessario riesaminare periodicamente e possibilmente favorire l'accesso effettivo al telefono o a Internet. Come buona prassi, nel caso i cui i passeggeri non siano autorizzati a utilizzare i loro telefoni cellulari, le autorità potrebbero valutare la possibilità di concedere l'uso temporaneo di un telefono cellulare da utilizzare con le loro carte sim, come avvenuto all'aeroporto di Manchester.

Gli accordi con i servizi di interpretazione devono assicurare prestazioni rapidamente disponibili e di alta qualità mediante, ad esempio, un maggiore ricorso all'interpretazione telefonica e l'uso esclusivo di interpreti giurati.

Come buona prassi, i servizi di interpretazione devono essere resi disponibili durante la preparazione dei ricorsi contro le decisioni negative in materia di asilo. Le autorità di gestione di frontiera devono studiare le possibilità di estendere tali servizi alla fase di preparazione dei ricorsi contro il respingimento, al fine di garantire l'accessibilità pratica delle procedure nei tempi attuali.

Protezione dei dati

Le verifiche ai valichi di frontiera comportano necessariamente il controllo dei dati personali, ossia dati alfanumerici e possibilmente biometrici come impronte digitali o immagini del volto. La raccolta, l'uso e la conservazione di tali dati devono essere svolti in conformità ai principi di protezione dei dati, tra cui il diritto alla vita privata e familiare, sanciti dal diritto dell'Unione e dalla CEDU.

Di norma la riservatezza dei dati dei passeggeri durante le verifiche in prima linea è garantita dal posizionamento dei banconi. In molti aeroporti, le strutture adibite alle verifiche in seconda linea potrebbero essere ulteriormente migliorate in tal senso. Le problematiche relative alla privacy possono emergere anche in una fase successiva, ad esempio nelle strutture di permanenza temporanea quando i passeggeri scelgono di contattare un avvocato e le loro telefonate vengono monitorate.

Prima dell'arrivo, sulla base della direttiva 2004/82/CE del Consiglio concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate, i vettori comunicano i dati API (Advance Passenger Information) alle guardie di frontiera dell'aeroporto di arrivo, che possono utilizzare tali dati per un controllo

anticipato dei passeggeri. Alcuni Stati membri dell'UE hanno anche accesso ai dati di identificazione delle pratiche passeggeri (Passenger Name Record, PNR), che includono le informazioni fornite dal passeggero al momento della prenotazione e dell'acquisto del biglietto, così come in fase di check-in.

Nel caso di problemi di comunicazione durante le verifiche in prima linea, spesso i funzionari chiedono ad altri passeggeri di fare da interpreti. Questo può risultare problematico a causa della natura dettagliata delle domande poste in tale fase, e comporta che i funzionari sappiano quali sono i dati personali e come proteggerli durante le verifiche. Non sembra tuttavia essere disponibile in nessun aeroporto una formazione regolare in materia di protezione dei dati. A livello europeo sono state create due banche dati a sostegno delle attività di verifica ai valichi di frontiera, il sistema d'informazione Schengen (SIS II nella sua versione aggiornata) e il sistema di informazione visti (VIS). Il sistema SIS II contiene informazioni su persone e oggetti ai fini del rifiuto di ingresso o di soggiorno. Il sistema VIS contiene informazioni personali su ogni richiedente il visto. Nel futuro è prevista la creazione di un sistema di ingresso/uscita che, se adottato, consentirà di identificare le persone che soggiornano nella zona Schengen più a lungo di quanto consentito.

A tal fine esso utilizzerà la raccolta di dati biometrici per registrare i movimenti di tutti i passeggeri cittadini di paesi terzi dentro e fuori lo spazio Schengen. L'istituzione di un programma per viaggiatori registrati garantirebbe invece di ridurre i tempi di attraversamento delle frontiere da parte dei passeggeri cittadini di paesi terzi che sono stati sottoposti a controllo preliminare di sicurezza attraverso un controllo di frontiera automatizzato.

Nella fase iniziale, le guardie di frontiera scansionano e confrontano i dati del passaporto del passeggero con la banca dati del SIS II, ove disponibile. In caso di segnalazioni, il passeggero viene sottoposto a una verifica in seconda linea senza necessariamente esserne informato. A seguito di un rifiuto d'ingresso, in linea con la convenzione internazionale sull'aviazione civile, allegato 9, appendice 9, le guardie di frontiera condividono le informazioni sui passeggeri con le compagnie aeree in modo che esse possano organizzare e pagare i voli di ritorno. L'esistenza di precedenti casi di respingimento non impedisce necessariamente ai passeggeri di accedere al paese in una data successiva, a meno che il SIS II non riporti un divieto d'ingresso.

Oltre alle banche dati a livello UE, anche le banche dati nazionali possono registrare informazioni utili, sempre però nel rispetto della legislazione UE in materia di protezione dei dati. Il fatto che le informazioni personali rimangano nella banca dati per sempre e comportino automaticamente lo svolgimento di ulteriori verifiche ogni qualvolta tale persona attraversi la frontiera, ad esempio, potrebbe sollevare la questione del rispetto del principio di proporzionalità sancito dalla Carta dei diritti fondamentali.

Le persone oggetto di una segnalazione nel SIS II devono essere informate, fatta salva la presenza di alcune eccezioni (conformemente all'articolo 42, paragrafi 1 e 2, del regolamento SIS II). In caso contrario, esse non potranno adottare le misure

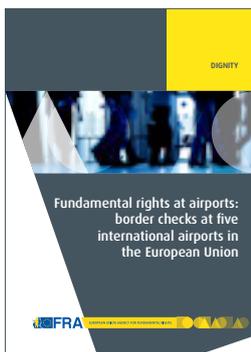
necessarie prima di partire di nuovo. La mancanza di informazioni sulle voci contenute in una banca dati potrebbe anche portare a un ricorso effettivo, soprattutto considerando che molte delle guardie di frontiera intervistate dall'Agenzia hanno confermato la presenza di errori (il 41 % per il SIS II e il 32 % per VIS) in alcuni casi.

Se un passeggero cercasse di confutare un'informazione contenuta in una banca dati, i funzionari adotterebbero misure proattive diverse in base all'aeroporto. Solo in due aeroporti, una netta maggioranza valuterebbe la possibilità di rivolgersi alle istituzioni responsabili. Se un passeggero si opponesse a un rifiuto d'ingresso basato su un'informazione contenuta in una banca dati, gran parte delle guardie di frontiera in tutti i quattro aeroporti in cui sono operativi i sistemi SIS II e VIS fornirebbe informazioni in merito alla procedura. Sempre negli stessi due aeroporti di cui sopra tuttavia, è più probabile che i passeggeri ricevano informazioni sui punti di contatto in grado di fornire consulenza legale e di indicare loro l'istituzione incaricata di verificare e rettificare tale voce.

Il parere della FRA

Le autorità di gestione delle frontiere devono garantire che i passeggeri, su richiesta, ricevano informazioni circa i dati personali che sono stati raccolti, lo scopo della raccolta, l'uso che ne verrà fatto, la possibilità di correggere i dati errati e le opzioni per il ricorso/appello, così come che le informazioni circa luogo e modalità di presentazione della denuncia siano ben visibili. A tal fine, le autorità di gestione delle frontiere devono garantire che le guardie di frontiera abbiano le idee chiare circa le norme in materia di ingresso, conservazione, protezione, utilizzo e condivisione dei dati personali ottenuti ai fini dei controlli di frontiera.





Ogni anno circa 300 milioni di cittadini di paesi terzi arrivano negli aeroporti dell'Unione europea, dove le guardie di frontiera effettuano le opportune verifiche d'ingresso. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce alcuni diritti particolarmente rilevanti nel corso di tali controlli, tra cui il diritto alla dignità umana, la non discriminazione, il divieto della tratta di esseri umani, il diritto di asilo, i diritti del bambino, il diritto a un ricorso effettivo e la protezione dei dati personali. La presente sintesi, e la relativa relazione completa, analizzano come suddetti obblighi in materia di diritti fondamentali vengano integrati nelle attività pratiche di gestione delle frontiere. La ricerca è stata condotta in cinque degli aeroporti più trafficati dell'UE: l'aeroporto Charles de Gaulle-Roissy (Parigi), l'aeroporto di Fiumicino (Roma), l'aeroporto di Francoforte sul Meno, l'aeroporto di Manchester e l'aeroporto di Schiphol (Amsterdam). Essa sottolinea le sfide così come le prassi promettenti in grado di contribuire a tradurre il rispetto dei diritti fondamentali nei compiti operativi delle guardie di frontiera senza compromettere, ma anzi migliorando l'efficacia dei controlli frontalieri.

Ulteriori informazioni

Per il testo completo della relazione della FRA sulle verifiche di frontiera negli aeroporti – *Fundamental rights at airports: Border checks at five international airports in the European Union* (2014) – consultare il seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european> (in inglese).

Per la relazione sulle verifiche di frontiera sui confini terrestri – *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points* (2014) – consultare il seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (in inglese).

Per la relazione sulle frontiere marittime – *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (2013) – consultare il seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (in inglese).

Per la sintesi della relazione sulle frontiere marittime – *Fundamental rights at Europe's southern sea borders – Summary* (2013) – consultare il seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (disponibile in tedesco, greco, inglese, spagnolo, francese e italiano).

Per la relazione sulla solidarietà dell'UE e Frontex – *EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges* (2013) – consultare il seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges> (in inglese).

Cfr. anche:

- FRA-CEDU, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione* (2013), all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (disponibile in 21 lingue ufficiali dell'UE);
- FRA, *Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner* (2011), all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border> (in inglese).

Una panoramica delle attività della FRA in materia di asilo, frontiere e immigrazione è disponibile all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>



Ufficio delle pubblicazioni

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2014
Foto: © SXC

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Stampa: ISBN 978-92-9239-844-6, doi:10.2811/598498
PDF: ISBN 978-92-9239-843-9, doi:10.2811/1069