

**L'UTILIZZO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE PER  
RAFFORZARE LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA  
INTERNAZIONALE E IL COORDINAMENTO INFORMATIVO  
NELLA LOTTA ALLE NUOVE MAFIE \***

VINCENZO MUSACCHIO <sup>1</sup>

Le nuove mafie sono oggi un fenomeno transnazionale impossibile da circoscrivere in uno specifico territorio. Le reti criminali mafiose operano oltre i confini nazionali per cui vanno studiate e combattute a livello globale mediante una strategia multidimensionale e condivisa.

Tal esigenza si è sviluppata, dai primi anni novanta, tanto a livello internazionale (in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite) quanto nell'ambito locale dell'Unione europea (Stati membri).

In entrambi i settori, internazionale ed europeo, la strategia di contrasto alla criminalità organizzata è da qualche tempo improntata su tre pilastri fondamentali: l'armonizzazione o il ravvicinamento delle legislazioni penali statali, l'aggressione dei patrimoni delle organizzazioni criminali e il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

---

\* Intervento tenutosi per la celebrazione del venticinquesimo anniversario della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale, adottata a Palermo nel dicembre 2000 e ratificata oggi da 190 Paesi (NYC 18 novembre 2025).

<sup>1</sup> Docente di strategie di lotta alla criminalità organizzata transnazionale e associato al Rutgers Institute on Anti-Corruption Studies (RIACS) di Newark (USA). Ricercatore indipendente e membro ordinario dell'Alta Scuola di Studi Strategici sulla Criminalità Organizzata del Royal United Services Institute di Londra.

Per armonizzazione legislativa s'intende l'adozione di norme compatibili o complementari tra Stati, volte a evitare vuoti normativi che possano essere sfruttati dalle organizzazioni criminali.

Questo impegno si è concretato in strumenti multilaterali, convenzioni internazionali e direttive europee che hanno progressivamente introdotto fattispecie e misure comuni - ad esempio norme sul riciclaggio, sulla confisca dei proventi illeciti e sulla responsabilità penale degli enti - rendendo più efficaci le azioni investigative transfrontaliere.

L'aggressione dei patrimoni, secondo pilastro, comprende misure preventive e repressive quali il sequestro preventivo, la confisca estesa e i meccanismi di tracciamento finanziario.

Tali strumenti sono essenziali perché colpire la potenza economica dei gruppi criminali riduce la loro capacità operativa e la penetrazione nell'economia legale.

Il terzo pilastro - il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia - ha seguito percorsi molteplici e in continua evoluzione.

Nel contesto europeo, a una forma cooperativa di tipo "orizzontale" - indirizzata alla ricerca di modelli legali di collaborazione piuttosto che di pratiche d'interazione - si sono affermate, nel corso degli anni, forme sempre più avanzate di cooperazione giudiziaria necessarie per fronteggiare la crescente transnazionalizzazione del crimine organizzato.

Per cooperazione orizzontale s'intende quel modello basato su accordi bilaterali o multilaterali e sullo scambio tra autorità nazionali senza organi centrali dotati di poteri decisionali sovranazionali.

Tale modello, pur importante per il rispetto delle autonomie nazionali, si è rivelato, purtroppo, insufficiente di fronte a reti criminali che operano simultaneamente in più giurisdizioni.

In particolare, la creazione di Eurojust e poi della Procura europea (EPPO) ha rivestito un momento storico di straordinaria importanza nel processo di rafforzamento della cooperazione

intergovernativa poiché ha consentito di realizzare un progressivo avvicinamento alle finalità di tendenziale verticalizzazione delle attività investigative in ambito giudiziario.

La verticalizzazione è una centralizzazione “leggera” di determinati poteri e funzioni in capo a un organismo giudiziario di natura sovranazionale che faciliti il coordinamento tra le autorità nazionali.

Eurojust ed EPPO hanno dunque favorito un visibile allontanamento dal modello “orizzontale” di cooperazione giudiziaria, fondato su intese e accordi disciplinati esclusivamente nell’ambito di relazioni intergovernative.

Questo cambiamento, a mio parere, ha permesso di accelerare e rendere più coerenti le azioni congiunte contro gruppi criminali transnazionali, ad esempio coordinando indagini parallele in più Stati membri o agevolando la gestione di misure di mutua assistenza giudiziaria complesse.

Invero, per tale via, si è venuta a consolidare una forma di coordinamento “verticistica” che, seppur prudenziale - in ragione della facoltatività delle richieste avanzate da Eurojust in merito all’avvio di un’indagine o azione penale e dall’assenza di un meccanismo di avocazione delle indagini e di significative sanzioni giuridiche in caso d’inottemperanza delle autorità nazionali - si allinea al modello centralizzato adottato dall’Italia con l’istituzione della Direzione Nazionale Antimafia (DNA).

La comparazione tra modello nazionale e sovranazionale evidenzia come la centralizzazione di competenze, se calibrata correttamente, possa favorire il coordinamento operativo senza ledere eccessivamente le prerogative degli Stati membri.

Parallelamente, l’Unione europea si è mossa anche nella direzione di creare strumenti operativi di coordinamento informativo, in parte ispirati al modello italiano.

Dapprima furono istituite banche dati centralizzate a livello europeo, pensate come collettori d’informazioni funzionali alla creazione di una cultura comune a tutti gli Stati membri.

In seguito, con l'accrescimento del ruolo degli organismi istituzionali centralizzati della cooperazione operativa nel contesto europeo - primi fra tutti Europol ed Eurojust - il sistema di coordinamento informativo orizzontale è stato affiancato da uno di tipo verticale.

A titolo esplicativo, il sistema orizzontale contempla lo scambio diretto d'informazioni tra autorità nazionali, mentre il sistema verticale prevede un ruolo attivo degli organismi sovranazionali nella raccolta, rielaborazione e diffusione di dati mirati per esigenze investigative.

Invero, l'archivio centrale istituito presso tali organismi, alimentato dai dati inseriti dalle autorità nazionali competenti, non si limita a trasmettere le informazioni da uno Stato all'altro, ma si occupa di rielaborarle, analizzarle e, solo a questo punto, trasmetterle alle autorità nazionali.

Tale approccio consente di valorizzare competenze analitiche e d'intelligence che possono mettere in luce connessioni non immediatamente evidenti ai singoli Stati.

A questa logica di funzionamento sono ispirate, ad esempio, TECS (The Europol Computer System) di Europol ed EPOC (European Pool against Organized Crime) di Eurojust.

Questi sistemi non solo centralizzano i dati, ma forniscono strumenti analitici che supportano le indagini con cross-check automatici, segnalazioni di collegamenti tra soggetti e pattern comportamentali tipici delle organizzazioni mafiose.

Solo in anni ormai non più recenti e, in particolare, dal Programma dell'Aia fu coniato il principio di disponibilità, si è andato affermando poi un modello d'interscambio diretto tra Stati improntato sull'idea che il potenziamento del coordinamento tra le autorità nazionali sia possibile solo assicurando la libera circolazione delle informazioni.

Il principio di disponibilità ha trovato compiuta attuazione con l'ormai datato Trattato di Prüm del 2005 che, intervenuto in materia di terrorismo, criminalità transfrontaliera e immigrazione illegale, mirò a semplificare lo scambio informativo tra le parti contraenti ammettendo l'accesso

reciproco e immediato alle informazioni contenute nei database di uno Stato membro da parte di un'autorità di altro Stato membro, senza l'intervento mediato di un organismo comunitario.

Tale apertura ha però accelerato le attività investigative transfrontaliere, specialmente in situazioni di allerta urgente o per fenomeni criminali che richiedono risposte tempestive.

Nel 2008 il Consiglio dell'Unione europea ha recepito le disposizioni del Trattato di Prüm che, contestualmente, hanno assunto piena efficacia rispetto a tutti gli Stati membri dell'Unione.

Conseguentemente, gli Stati hanno assunto l'impegno di istituire e conservare tre banche dati nazionali rispettivamente contenenti profili di DNA, dati in materia d'impronte digitali (AFIS) e dati riguardanti i veicoli iscritti nei pubblici registri, rendendo possibile un accesso automatizzato in determinati limiti e fatte salve le specificazioni previste per gli archivi di DNA e quelli dattiloscopici.

In questi casi l'accesso automatizzato non consente la presa visione immediata dei dati identificativi della persona interessata, ma rende disponibili i soli indici di consultazione (reference index) al fine di verificare la presenza di profili corrispondenti all'interno del sistema.

In caso di corrispondenza, l'autorità interessata è tenuta a formulare una richiesta esplicita per ottenere le ulteriori informazioni e pervenire all'identificazione della persona cui si riferisce l'indice di consultazione.

Questo meccanismo tutela, almeno in parte, i diritti fondamentali alla privacy, pur garantendo rapidità ed efficacia nelle investigazioni.

Nel corso degli anni, seppur non aggiornata nel tempo, tale architettura di raccordo informativo si è rivelata fondamentale nella lotta alla criminalità organizzata, consentendo di individuare attività illecite, rotte logistiche, strutture societarie fittizie e soggetti coinvolti nei gruppi criminali.

L'esperienza operativa ha mostrato come il confronto tra dati biometrici, finanziari e veicolari possa portare all'identificazione di reti complesse e alla ricostruzione dei flussi di denaro, permettendo sequestri patrimoniali e arresti che, altrimenti, sarebbero stati difficili o addirittura impossibili.

Studi comparativi e rapporti annuali delle autorità giudiziarie e di polizia indicano che il ricorso a banche dati interoperabili ha aumentato il tasso di successo in indagini transnazionali, sebbene permangano sfide in termini di qualità dei dati, standardizzazione e tutela dei diritti fondamentali.

Più recentemente, la Commissione europea, nella strategia in materia di criminalità organizzata relativa al quinquennio 2021-2025, ha riproposto la centralità dello scambio d'informazioni indirizzando le successive azioni comunitarie verso una piena interoperabilità tra i sistemi d'informazione e l'ammodernamento del quadro di Prüm.

Tale strategia valuta la necessità di scambiare ulteriori categorie di dati pertinenti per le indagini penali, come immagini facciali, patenti di guida, precedenti penali e informazioni balistiche, pur rilevando la necessità di garanzie adeguate in materia di protezione dei dati e di rimedi giurisdizionali.

L'obiettivo è duplice: da un lato aumentare l'efficacia investigativa; dall'altro assicurare che ogni estensione delle modalità di scambio sia accompagnata da valutazioni d'impatto sui diritti fondamentali e da meccanismi di supervisione indipendente.

Sulla scorta di tale consapevolezza, nel corso degli anni si sono susseguite molteplici iniziative per rinvigorire la cooperazione investigativa e giudiziaria nella lotta alla criminalità organizzata.

A questa idea s'ispira, ad esempio, il progetto “@ON” nato con l'obiettivo di creare una rete tra le forze di polizia aderenti, mettendole in condizione di scambiare rapidamente informazioni circa le formazioni criminali internazionali su cui stanno investigando, utilizzando il canale SIENA di Europol e generando, nella sede della polizia europea, un database

internazionale relativo al fenomeno della criminalità organizzata utile a supportare le indagini.

L'esperienza di progetti analoghi ha evidenziato vantaggi operativi concreti: tempi di risposta più rapidi, migliore condivisione d'indicatori di rischio e una capacità accresciuta di identificare movimenti transfrontalieri di denaro e persone.

Nonostante le scarse informazioni disponibili su alcuni progetti in corso, è ragionevole supporre che le iniziative future si muoveranno sempre più nella direzione di sfruttare l'intelligenza artificiale (IA) anche nel settore della cooperazione internazionale.

L'applicazione dell'intelligenza artificiale può tradursi in strumenti di analisi predittiva, riconoscimento di pattern criminali su grandi moli di dati, supporto delle risorse investigative e automazione di processi di matching.

L'adozione dell'intelligenza artificiale, tuttavia, richiede misure rigorose di governance, trasparenza degli algoritmi, audit indipendenti e valutazioni d'impatto etico-legali per evitare errori d'identificazione e violazioni dei diritti fondamentali.

In assenza di tali garanzie, il potenziamento tecnologico rischierebbe di compromettere libertà individuali e di erodere la fiducia nel lavoro delle istituzioni.

Ad esempio, un recente studio della Commissione europea intitolato "Cross-border Digital Criminal Justice" propone l'uso di tecnologie d'intelligenza artificiale per automatizzare la trasmissione delle informazioni dai singoli stakeholder all'Eurojust Case Management System, suggerendo benefici in termini di efficienza procedurale e tracciabilità.

Tale automazione potrebbe ridurre i tempi burocratici, diminuire gli errori manuali e consentire un più rapido avvio delle misure investigative coordinate.

Al contempo, lo studio raccomanda l'introduzione di garanzie tecniche e procedurali, quali log di accesso, limiti di conservazione dei dati, criteri di minimizzazione e procedure per la revisione umana delle decisioni automatizzate.

In conclusione, la lotta alla mafia e, più in generale, alla criminalità organizzata transnazionale richiede un approccio multilivello che combini strumenti normativi armonizzati, misure efficaci di aggressione patrimoniale e un sistema di cooperazione giudiziaria e di polizia sempre più integrato e tecnologicamente avanzato.

Il percorso europeo ha mostrato progressi significativi: dalla costruzione di banche dati nazionali e sovranazionali, alla creazione di organismi di coordinamento quali Europol ed Eurojust, fino all'adozione di principi come quello di disponibilità e alla sperimentazione di tecnologie digitali e d'intelligenza artificiale.

Le sfide, tuttavia, restano rilevanti - tra cui la necessità di tutelare i diritti fondamentali, garantire la qualità e la sicurezza dei dati e assicurare la trasparenza degli strumenti algoritmici - ma un continuo ed evoluto sviluppo di cooperazione verticale e orizzontale, sostenuto da regole chiare e da controlli indipendenti, credo rappresenta la strada più incoraggiante per contrastare efficacemente i fenomeni criminali di matrice mafiosa che non conoscono confini e si evolvono in continuazione.