

PERCHÉ L'INTELLIGENCE FALLISCE: IL CASO DELL'11 SETTEMBRE

di Francesco Marone

Com'è noto, la mattina dell'11 settembre 2001, diciannove terroristi arabi affiliati ad al-Qaida dirottarono quattro aeroplani di linea negli Stati Uniti. I primi due aerei si schiantarono contro le Torri Gemelle di New York, provocandone il crollo. Il terzo aereo colpì il Pentagono, nei pressi di Washington. Il quarto aereo precipitò in un campo in Pennsylvania dopo che alcuni passeggeri si erano ribellati ai dirottatori. Tragicamente questi attacchi a sorpresa furono preparati ed eseguiti con ingegnosità e perizia. In totale, quasi 3.000 persone persero la vita.

L'11 settembre rappresentò un evento cruciale nella politica internazionale, foriero di gravi conseguenze. Al-Qaida, un'organizzazione jihadista allora poco nota, fu in grado di cogliere completamente di sorpresa l'unica superpotenza mondiale e di portare a termine il più grave attacco terroristico della storia, nel cuore del suo territorio. Come fu possibile? Perché l'intero sistema di *intelligence* fallì?

Tradizionalmente le scienze sociali hanno dedicato poca attenzione allo studio dell'*intelligence*⁽¹⁾. Nondimeno, una parte rilevante della letteratura in materia, peraltro cresciuta considerevolmente dopo i fatti dell'11 settembre, ha esaminato proprio il tema dei fallimenti dell'*intelligence* (*intelligence failures*)⁽²⁾. In effetti, come ha rilevato Woodrow Kuhns, «lo studio dei fallimenti dell'*intelligence* è forse il campo accademicamente più avanzato nello studio dell'*intelligence*»⁽³⁾.

(1) Amy B. ZEGART, *Cloaks, Daggers, and Ivory Towers: Why Academics Don't Study U.S. Intelligence*, in Loch K. JOHNSON (a cura di), *Strategic Intelligence*, Westport-London, Praeger, 2006, Vol. I, pp. 21-34. Si veda anche Antonio MUTTI, *Lo spionaggio. Il lato oscuro della società*, Bologna, Il Mulino, 2012, specialmente pp. 7-8 e 13-15.

(2) Per un'utile introduzione al tema si può vedere Thomas E. COPELAND, *Intelligence Failure Theory*, in Robert A. DENEMARK (a cura di), *The International Studies Encyclopedia*, Chichester, Blackwell, 2010, Blackwell Reference Online, http://www.isacompendium.com/public/tocnode?id=g9781444336597_yr2015_chunk_g978144433659711_ss1-14.

(3) Woodrow J. KUHN, *Intelligence Failures: Forecasting and the Lessons of Epistemology*, in Richard K. BETTS e Thomas G. MAHNKEN (a cura di), *Paradoxes of Strategic Intelligence*:

Sfortunatamente in letteratura manca una definizione condivisa di fallimento dell'*intelligence*. Peraltro, secondo alcuni autori gli errori o le omissioni alla base di tale fenomeno riguardano le agenzie di *intelligence*, secondo altri i decisori politici. Combinando le due prospettive, si può sostenere, sulla scorta di Erik Dahl⁽⁴⁾, che, in termini generali, il fallimento dell'*intelligence* sia il fallimento di uno Stato nel prevedere e fronteggiare un evento (o una sequenza di eventi) rilevante per l'interesse nazionale a causa dell'incapacità delle agenzie di produrre e distribuire informazioni di *intelligence* accurate e tempestive sull'evento e/o all'incapacità dei decisori politici di agire in maniera appropriata sulla base delle informazioni di *intelligence* ricevute.

Tra gli eventi più noti e studiati connessi a fallimenti dell'*intelligence* si possono ricordare importanti attacchi armati portati a termine con successo sfruttando il fattore sorpresa, come l'offensiva giapponese a Pearl Harbor nel 1941⁽⁵⁾ e lo scoppio improvviso della Guerra dello Yom Kippur nel 1973. In aggiunta ad attacchi a sorpresa, vengono spesso associati a fallimenti dell'*intelligence* anche eventi impreveduti di grande rilevanza politica, come l'inattesa caduta dello *Shah* di Persia nel 1979.

Commentatori e giornalisti tendono spesso ad attribuire la colpa di un fallimento dell'*intelligence* a singoli individui, solitamente ai livelli più alti della gerarchia del sistema di sicurezza nazionale. Per esempio, il disastro dell'11 settembre ha subito stimolato un'abbondante letteratura, spesso colorata da preferenze politiche, volta a accusare l'operato del Presidente Clinton oppure del Presidente Bush, Jr.

In realtà gli studiosi del settore hanno mostrato che i fallimenti dell'*intelligence* sono solitamente fallimenti di carattere strutturale, non attribuibili ad un errore o ad una serie di errori disgraziatamente commessi da un determinato individuo o gruppo. Questo fatto ha implicazioni pratiche tanto rilevanti quanto poco ottimistiche: per rimediare ad un fallimento dell'*intelligence* non basta punire o rimuovere un individuo o un gruppo, ma occorre rivedere il sistema di *intelligence* e le sue attività.

La corrente dominante in letteratura, cui va solitamente il nome di "scuola ortodossa" (o "tradizionale")⁽⁶⁾, sostiene addirittura che i falli-

Essays in Honor of Michael I. Handel, London, Frank Cass, 2003, pp. 77-96 (p. 77).

⁽⁴⁾ Erik K. DAHL, *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond*, Washington (D.C.), Georgetown University Press, 2013, p. 7.

⁽⁵⁾ Cfr. Frederic L. BORCH, *Comparing Pearl Harbor and "9/11": Intelligence Failure? American Unpreparedness? Military Responsibility?*, in «Journal of Military History», LXVII, 2003, n. 3, pp. 845-60.

⁽⁶⁾ Si veda, per esempio, il confronto tra Richard Betts, influente esponente della "scuo-

menti dell'*intelligence* siano «inevitabili» perché al fondo sarebbero causati da limiti e dilemmi intrinseci a questo tipo di attività, non eliminabili in una situazione di incertezza e ambiguità⁽⁷⁾. Secondo questa visione, le miglitorie, le correzioni e le riforme sono possibili e anche auspicabili, ma non sono in grado di evitare i fallimenti.

Oltretutto, si può affermare che nei confronti dei servizi di *intelligence* l'opinione pubblica nutra generalmente aspettative troppo alte⁽⁸⁾; spesso più alte, per esempio, di quelle che riguardano l'attività delle forze armate⁽⁹⁾.

La catastrofe dell'11 settembre 2001 costituisce il più noto caso di fallimento dell'*intelligence* del XXI secolo. Gli attacchi suicidi contro le Torri Gemelle e il Pentagono colsero di sorpresa gli Stati Uniti e il mondo. Essi sono stati talvolta considerati un inaspettato e inevitabile “fulmine a ciel sereno”. In realtà, come si vedrà, le motivazioni e il *modus operandi* delle organizzazioni terroristiche dell'epoca, e in particolare di al-Qaida, non erano ignote a numerosi esperti e funzionari governativi.

Alcune fonti mostrano chiaramente che alti dirigenti e funzionari del governo statunitense, a cominciare dal *Director of Central Intelligence* (DCI) George Tenet, erano consapevoli della possibile minaccia proveniente dal terrorismo transnazionale ben prima dell'11 settembre, ma non furono in grado di indurre altri componenti influenti nel sistema di sicurezza nazionale ad agire in conformità ai loro avvertimenti e a considerare il tema dell'antiterrorismo come una priorità.

L'articolo si pone l'obiettivo di spiegare perché i potenti e celebrati servizi di *intelligence* e, più in generale, l'intero sistema di sicurezza nazionale degli Stati Uniti non siano stati in grado di prevedere e prevenire

la ortodossa”, e Ariel Levite, critico di tale impostazione: Richard K. BETTS, *Surprise, Scholasticism and Strategy: A Review of Ariel Levite's Intelligence and Strategic Surprises*, in «International Studies Quarterly», XXXIII, 1989, n. 3, pp. 329-43; Ariel LEVITE, *Intelligence and Strategic Surprises Revisited: A Response to Richard K. Betts's "Surprise, Scholasticism, and Strategy"*, in «International Studies Quarterly», XXXIII, 1989, n. 3, pp. 345-49. Cfr. Or HONIG, *Surprise Attacks - Are They Inevitable? Moving Beyond the Orthodox-Revisionist Dichotomy*, in «Security Studies», XVII, 2008, n. 1, pp. 72-106.

⁽⁷⁾ Tra i contributi classici si segnalano Michael I. HANDEL, *The Yom Kippur War and the Inevitability of Surprise*, in «International Studies Quarterly», XXI, 1977, n. 3, pp. 461-502; Richard K. BETTS, *Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable*, in «World Politics», XXXI, 1978, n. 1, pp. 61-89; Id., *Surprise Despite Warning: Why Sudden Attacks Succeed*, in «Political Science Quarterly», XCV, 1980-81, n. 4, pp. 551-72.

⁽⁸⁾ Da ultimo, Daniel BYMAN, *Intelligence and Its Critics*, in «Studies in Conflict and Terrorism», XXIX, 2016, n. 3, pp. 260-80.

⁽⁹⁾ John A. GENTRY, *Intelligence Failure Reframed*, in «Political Science Quarterly», CXXIII, 2008, n. 2, pp. 247-70 (pp. 250-51).

gli attacchi terroristici dell'11 settembre⁽¹⁰⁾.

Come molti studiosi hanno riconosciuto, non esiste un'unica causa di questo fallimento. Lo scritto prende in esame tre livelli di analisi: 1) il livello individuale, 2) il livello organizzativo e 3) il livello politico. Questa tripartizione può essere proficuamente applicata allo studio di altri casi rilevanti.

Le fonti impiegate nel testo sono principalmente i resoconti e i documenti ufficiali (in particolare, il rapporto finale della Commissione nazionale di indagine sull'11 settembre, pubblicato nel 2004)⁽¹¹⁾ e la letteratura scientifica in materia.

L'articolo è organizzato in quattro sezioni. Come accennato, prende in considerazione tre classi di fattori complementari: i fattori cognitivi e psicologici (§1), i fattori organizzativi (§2) e i fattori politici (§3); infine, si interroga, sulle peculiarità della minaccia posta dal terrorismo transnazionale (§4).

1. Fattori cognitivi e psicologici

La prima classe di fattori causali riguarda i fattori cognitivi e psicologici, a livello individuale.

Uno dei problemi classici dell'attività di *intelligence* riguarda il sovraccarico delle informazioni. Le agenzie di *intelligence* e le forze dell'ordine raccolgono continuamente un'enorme quantità di informazioni. Per esempio, è stato stimato che all'inizio del XXI secolo la sola *National Security Agency* (NSA) statunitense, specializzata nello spionaggio di segnali elettromagnetici (la cosiddetta *signal intelligence*, SI-

⁽¹⁰⁾ Vale la pena di ricordare che, secondo la ricostruzione fornita dalla Commissione di indagine sull'11 settembre, l'operazione terroristica fu approvata dal fondatore e leader di al-Qaida, Osama bin Laden, in un incontro a Kandahar, in Afghanistan, «nel marzo o aprile del 1999». I servizi di *intelligence* di Washington ebbero quindi a disposizione oltre due anni per scoprire i segreti relativi agli attacchi. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (meglio noto come *9/11 Commission Report*), 22 luglio 2004, p. 154.

⁽¹¹⁾ *9/11 Commission Report*. Anche la maggior parte dei critici della Commissione è disposta ad ammettere che il *Report* ricostruisce in maniera scrupolosa e affidabile i fatti precedenti agli attacchi dell'11 settembre; più dibattuta è piuttosto la valutazione sulle raccomandazioni proposte nel documento. Si veda, in particolare, Richard A. FALKENRATH, *The 9/11 Commission Report: A Review Essay*, in «International Security», XXIX, 2004/2005, n. 3, pp. 170-90.

GINT) raccogliesse in media 200 milioni di informazioni ogni giorno; di queste informazioni una porzione inferiore all'1 per cento sarebbe stata poi decodificata, tradotta o rielaborata⁽¹²⁾. In questa moltitudine sterminata di indicazioni, spesso contrastanti, si possono nascondere informazioni preziosi per le agenzie di *intelligence*. Il problema concerne evidentemente la difficoltà a riconoscerne la rilevanza.

Adottando una visione retrospettiva (“con il senno di poi”), sfortunatamente fuorviante⁽¹³⁾, si possono facilmente individuare alcune informazioni fondamentali che le agenzie statunitensi avevano ottenuto e che forse avrebbero consentito di sventare gli attentati dell'11 settembre. Nei mesi prima della catastrofe furono raccolti molti segnali preoccupanti, specialmente durante quella che la *9/11 Commission* ha chiamato l'«estate della minaccia» (*summer of threat*) del 2001⁽¹⁴⁾. Come ha sostenuto più tardi il DCI George Tenet, il «sistema stava lampeggiando rosso»⁽¹⁵⁾. In questa sede si possono citare almeno due elementi informativi importanti e oggetto di ampio dibattito:

1) la nota di Phoenix (*Phoenix memo*). Il 10 luglio 2001 un agente dell'FBI (*Federal Bureau of Investigation*) di Phoenix, Arizona, inviò una lettera al quartier generale dell'FBI e a due colleghi di New York in cui avvertiva genericamente della «possibilità di un'iniziativa coordinata da Usama Bin Laden» per inviare studenti negli Stati Uniti disposti a frequentare scuole di aviazione civile. L'agente basava la sua interpretazione sulla scoperta di «un numero esorbitante di individui di interesse investigativo» che frequentavano tali scuole in Arizona. L'agente proponeva anche quattro raccomandazioni pratiche al proprio quartier generale che non vennero prese in considerazione⁽¹⁶⁾. Hani Hanjour, il pilota dell'aereo che si scagliò contro il Pentagono, aveva frequentato alcune lezioni di volo proprio in Arizona all'inizio del 2001.

2) Il *President's Daily Brief* (PDB) del 6 agosto 2001. Il PDB è una raccolta di brevi articoli che viene consegnata ogni mattina al Presidente degli Stati Uniti. Rappresenta presumibilmente il più importante e

⁽¹²⁾ Amy B. ZEGART, *Spying Blind: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 116.

⁽¹³⁾ Il problema è ben noto in psicologia con il nome di *hindsight bias* (traducibile con “distorsione retrospettiva del giudizio”). Si veda il classico contributo di Baruch FISCHHOFF, *Hindsight Foresight: The Effect of Outcome Knowledge on Judgment Under Certainty*, in «Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance», I, 1975, n. 2, pp. 288-99.

⁽¹⁴⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 254.

⁽¹⁵⁾ *Ivi*, p. 259.

⁽¹⁶⁾ *Ivi*, p. 272.

riservato documento dell'*intelligence* degli Stati Uniti: nei primi mesi dell'Amministrazione Bush veniva distribuito soltanto a sei persone⁽¹⁷⁾. Il PDB del 6 agosto 2001 conteneva l'articolo «Bin Laden determinato a colpire negli Stati Uniti», declassificato nel 2004, in cui si segnalava il pericolo imminente di un attacco di al-Qaida sul suolo americano⁽¹⁸⁾.

Il fallimento dell'*intelligence* può essere così causato non tanto dalla mancanza di informazioni, quanto dall'eccesso di informazioni. Nel suo classico studio sull'attacco a sorpresa di Pearl Harbor, Roberta Wohlstetter ha per prima attirato con forza l'attenzione sul problema del «rapporto tra “segnale” e “rumore”» (*signal to noise ratio*)⁽¹⁹⁾: le poche informazioni vere e rilevanti (*signal*) sono solitamente sommerse da una massa di informazioni false e/o irrilevanti (*noise*).

Anche quando alcune informazioni rilevanti emergono dal “rumore di fondo” possono essere così generiche da risultare pressoché inutili. Secondo i componenti della *9/11 Commission*, «la maggior parte della comunità di *intelligence* riconobbe nell'estate del 2001 che il numero e la gravità delle segnalazioni sulle minacce era senza precedenti. Molti funzionari ci hanno detto che sapevano che qualcosa di terribile era stato pianificato ed erano disposti a far di tutto pur di fermarlo. Nonostante il loro ampio numero, le minacce ricevute contenevano pochi dettagli riguardanti il momento, il luogo, il metodo o l'obiettivo» dei possibili attacchi⁽²⁰⁾. Per esempio, il capo dell'antiterrorismo dell'FBI, Dale Watson, nella sua testimonianza alla Commissione dichiarò che «sentiva profondamente che qualcosa stesse per accadere», ma «le informazioni sulla minaccia erano “nebulose”»⁽²¹⁾. In termini tecnici, si potrebbe affermare che lo *strategic warning* sulla minaccia generale posta da al-Qaeda era disponibile alla vigilia dell'11 settembre, per quanto in forme vaghe, mentre a mancare era il *tactical warning* relativo all'imminente atto terroristico⁽²²⁾.

⁽¹⁷⁾ *Ivi*, p. 254.

⁽¹⁸⁾ *Ivi*, pp. 260-62. Alcuni studiosi hanno sostenuto che, a ben vedere, tale articolo non può essere considerato una prova evidente della responsabilità del Presidente Bush poiché includeva informazioni in gran parte irrilevanti, false rassicurazioni, elementi errati e gravi omissioni: Amy B. ZEGART, *Spying Blind*, cit., pp. 108-11.

⁽¹⁹⁾ Roberta WOHLSTETTER, *Pearl Harbor: Warning and Decision*, Stanford, Stanford University Press, 1962.

⁽²⁰⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 262.

⁽²¹⁾ *Ivi*, p. 265.

⁽²²⁾ Daniel BYMAN, *Strategic Surprise and the September 11 Attacks*, in «Annual Review of Political Science», VIII, 2005, pp. 145-70 (pp. 151-152); Erik J. DAHL, *Intelligence and Surprise Attack*, cit., capitolo 7.

Si pensi peraltro che la validità di questi allarmi generici non è stata confermata pienamente nemmeno negli anni successivi. La stessa 9/11 Commission dovette ammettere: «non possiamo dire con certezza se questi resoconti [di allarme], drammatici com'erano, fossero collegati agli attacchi dell'11 settembre»⁽²³⁾.

Vale la pena di ricordare che nella sua testimonianza alla Commissione di indagine, Samuel "Sandy" Berger, Consigliere per la Sicurezza Nazionale durante il secondo mandato del Presidente Clinton, rispondendo a una domanda sul possibile uso di aeroplani per azioni terroristiche, dichiarò: «[prima dell'11 settembre] non ho visto nessuna informazione che ha attirato la mia attenzione a questo proposito che fosse più probabile di esplosioni con furgoni, auto-bombe, assassini, ambasciate. Quel che sto dicendo è che c'erano centinaia di migliaia di informazioni di *intelligence*»⁽²⁴⁾.

Secondo alcuni studiosi "ortodossi" come Betts, esiste addirittura un «*trade-off* tra massimizzare la raccolta e perdere l'attenzione [*losing focus*]]»⁽²⁵⁾: in altri termini, un aumento della quantità di informazioni raccolte conduce paradossalmente a un maggior rischio di perdere di vista l'obiettivo, a causa del "rumore di fondo" presente.

Un altro fattore psicologico che ha favorito il fallimento dell'*intelligence* ha riguardato un'eccessiva confidenza nei propri mezzi (*overconfidence*). Alcuni autori hanno fatto riferimento persino a una forma di «*hybris* organizzativa», basata su una sorta di «mito di invincibilità»⁽²⁶⁾, dopo la fine della Guerra Fredda. Atteggiamenti di questo tipo portarono a una sottovalutazione del pericolo posto da al-Qaida. L'organizzazione terroristica non aveva certo nascosto la propria ostilità nei confronti degli Stati Uniti. In particolare, il 23 febbraio 1998 Bin Laden, al-Zawahiri e altri tre leader jihadisti avevano emesso una celebre *fatwa* in cui incitavano i fedeli musulmani ad uccidere gli americani e i loro alleati, militari o civili, in qualunque parte del mondo⁽²⁷⁾.

Al-Qaida aveva poi dimostrato di avere le capacità, oltre che l'inten-

⁽²³⁾ 9/11 Commission Report, cit., p. 263.

⁽²⁴⁾ Citato in Charles F. PARKER e Eric K. STERN, *Bolt from the Blue or Avoidable Failure? Revisiting September 11 and the Origins of Strategic Surprise*, in «Foreign Policy Analysis», I, 2005, n. 3, pp. 301-31 (p. 310).

⁽²⁵⁾ Richard K. BETTS, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, New York, Columbia University Press, 2007, p. 111.

⁽²⁶⁾ Maurizio CATINO, *Organizational Myopia: Problems of Rationality and Foresight in Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 32 e *passim*.

⁽²⁷⁾ Si veda Magnus RANSTORP, *Interpreting the broader context and meaning of Bin-Laden's Fatwa*, in «Studies in Conflict and Terrorism», XXI, 1998, n. 4, pp. 321-30.

zione, di pianificare ed eseguire importanti e complessi attacchi suicidi contro cittadini statunitensi: il 7 agosto 1998 vennero colpite simultaneamente le ambasciate statunitensi di Tanzania e di Kenya (in totale, 224 vittime) e il 12 ottobre 2000 fu la volta del cacciatorpediniere *USS Cole* in Yemen (17 vittime). Questi attacchi di alto profilo non modificarono profondamente l'atteggiamento di eccessiva confidenza nei propri mezzi; al contrario, essi furono inseriti senza troppa difficoltà in una visione "ottimistica" circa la minaccia portata dal terrorismo.

In effetti, negli anni '90 del secolo scorso la significativa riduzione nella frequenza degli attacchi terroristici nel mondo era stata attribuita, a torto o a ragione, anche all'attività dell'antiterrorismo USA. Gli stessi piani terroristici di quegli anni erano stati poi giudicati non tanto come fallimenti, quanto come "successi" politici: alcuni catastrofici attacchi sul suolo americano, come quelli del "Giorno del terrore" nel 1993 e del "Millennio" nel 1999 erano stati sventati, in realtà non senza una notevole dose di fortuna; e in relazione ad altri grandi attacchi terroristici effettivamente portati a termine (come quello a Oklahoma City nel 1995 o quelli appena menzionati in Tanzania e Kenya e in Yemen), nonostante l'alto numero di vittime, si erano enfatizzati i successi delle indagini portate avanti a fatti compiuti⁽²⁸⁾.

Importanti funzionari del governo USA come il DCI George Tenet e il Coordinatore per l'antiterrorismo del *National Security Council* (NSC, l'organo che consiglia e assiste il Presidente in materia di sicurezza nazionale e politica estera) Richard Clarke erano consapevoli prima dell'11 settembre della minaccia posta da al-Qaida sul suolo americano, ma non riuscirono a fare in modo che gli altri componenti rilevanti del sistema della sicurezza nazionale considerassero prioritaria tale questione e agissero di conseguenza. Secondo le informazioni disponibili, alcuni esponenti di spicco dell'Amministrazione Bush, appena insediatasi nel 2001, come l'*Attorney General* (Ministro della Giustizia) John Ashcroft⁽²⁹⁾ e il Vice-segretario alla Difesa Paul Wolfowitz⁽³⁰⁾, non nascosero scetticismo o persino avversione nei confronti degli allarmi su bin Laden.

L'eccessiva confidenza nei propri mezzi sembrava mescolarsi ad atteggiamenti di *wishful thinking* che impedivano di riconoscere piena-

⁽²⁸⁾ Si veda *9/11 Commission Report*, cit., pp. 72-73. Cfr. Erik J. DAHL, *Missing the Wake-up Call: Why Intelligence Failures Rarely Inspire Improved Performance*, in «Intelligence and National Security», XXV, 2010, n. 6, pp. 778-99.

⁽²⁹⁾ *9/11 Commission Report*, cit., pp. 209 e 265.

⁽³⁰⁾ *Ivi*, pp. 202 e 259.

mente il pericolo di un attacco di alto profilo da parte di un'organizzazione terroristica come al-Qaida che pure, come detto, aveva già dimostrato di avere sia l'intenzione sia la capacità di colpire. A livello psicologico, questo atteggiamento, secondo alcuni osservatori, celava una sorta di auto-inganno che consentiva agli individui di allontanare l'ansia, al prezzo di aumentare la vulnerabilità⁽³¹⁾.

Esiti di questo tipo possono esser stati facilitati da fenomeni di conformismo e di "pensiero di gruppo" (*groupthink*), tipici di piccoli gruppi che devono assumere decisioni importanti sotto pressione⁽³²⁾. Peraltro, secondo l'interpretazione tratteggiata da Jones e Silberzahn con riferimento alla CIA (*Central Intelligence Agency*)⁽³³⁾, l'"omogeneità" di cultura e mentalità all'interno dell'agenzia aveva finito per condurre a una sottovalutazione della minaccia posta da al-Qaida e persino a una marginalizzazione proprio delle figure dell'organizzazione che ben prima dell'11 settembre avevano segnalato con forza il pericolo. In particolare, Michael Scheuer, capo dal 1996 al 1999 di un'unità di carattere sperimentale della CIA dedicata a Osama bin Laden⁽³⁴⁾, aveva assunto le vesti di cassandra inascoltata.

Un altro problema, collegato al precedente, può andare sotto il nome di "mancanza di immaginazione"⁽³⁵⁾. Gli Stati Uniti furono certamente colti di sorpresa dalle modalità di esecuzione degli attacchi: una squadra di terroristi dirottava simultaneamente quattro aeroplani colmi di passeggeri non per intavolare un negoziato finalizzato alla liberazione di ostaggi, ma per usare gli stessi aerei come missili da scagliare contro obiettivi di alto valore simbolico, sacrificando intenzionalmente la propria vita nel corso della missione⁽³⁶⁾.

⁽³¹⁾ Charles F. PARKER e Eric K. STERN, *Bolt from the Blue or Avoidable Failure?*, cit., p. 309.

⁽³²⁾ Irving L. JANIS, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin, 1972.

⁽³³⁾ Milo JONES e Philippe SILBERZAHN, *Constructing Cassandra: Reframing Intelligence Failure at the CIA, 1947-2001*, Stanford, Stanford University Press, 2013, capitolo 6. Si veda anche la recensione del volume, non priva di rilievi critici, scritta da un ex funzionario della CIA, Benjamin B. FISCHER, *A New Approach to Intelligence*, in «International Journal of Intelligence and CounterIntelligence», XIX, 2016, n. 3, pp. 615-30.

⁽³⁴⁾ La *Bin Laden Issue Station*, chiamata in codice *Alec Station*, fu una "stazione virtuale" (*virtual station*) creata nel 1996, originariamente con l'obiettivo di indagare il problema del finanziamento delle organizzazioni terroristiche. Fu proprio il suo primo responsabile, Scheuer, un analista della CIA specializzato nell'estremismo di ispirazione islamista, a suggerire di concentrare l'attenzione sul leader di al-Qaida. Si veda, in particolare, *9/11 Commission Report*, cit., pp. 109 ss. Quest'unità speciale fu attiva fino al 2005.

⁽³⁵⁾ *9/11 Commission Report*, cit., pp. 339-48.

⁽³⁶⁾ Francesco MARONE, *La politica del terrorismo suicida*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

A questo riguardo, la *9/11 Commission* arrivò a raccomandare genericamente un processo di “istituzionalizzazione dell’immaginazione”, di fatto quasi un ossimoro: «l’immaginazione non è un talento solitamente associato alle burocrazie. [...] È perciò cruciale trovare un modo per routinizzare, persino burocratizzare, l’esercizio dell’immaginazione. Ciò richiede qualcosa di più di trovare un esperto capace di immaginare che un aereo potrebbe essere usato come arma»⁽³⁷⁾.

A ben vedere, tutti i principali elementi di questo piano erano già stati impiegati in precedenza, ma mai congiuntamente:⁽³⁸⁾ i dirottamenti aerei avevano una storia lunga, importante e ben conosciuta; gli attacchi suicidi, anche con l’ausilio di mezzi di trasporto (come automobili, furgoni e navi), erano stati adottati a partire dai primi anni ’80, ai tempi della guerra civile libanese, anche contro obiettivi statunitensi;⁽³⁹⁾ il *World Trade Center* di New York stesso era già stato oggetto di un attentato terroristico per mano di estremisti islamici nel 1993.⁽⁴⁰⁾ La modalità di esecuzione degli attacchi dell’11 settembre ricorda da vicino un piano fallito del GIA (Gruppo Islamico Algerino) del dicembre 1994: in quell’occasione l’apparente tentativo di far precipitare un aereo dell’*Air France* pieno di carburante contro la Tour Eiffel venne sventato all’ultimo dall’intervento di un’unità di élite dell’antiterrorismo francese che prese d’assalto e uccise i quattro dirottatori durante una sosta per un rifornimento a Marsiglia⁽⁴¹⁾.

Pochissimi soggetti appartenenti all’imponente sistema di sicurezza statunitense erano stati in grado di prevedere il *modus operandi* degli attentatori dell’11 settembre. Certamente, come ha rilevato la *9/11*

⁽³⁷⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 344. Chiaramente un eccesso di immaginazione, per così dire, può essere altrettanto dannoso. Di recente Daniel Byman, riferendosi al successivo fallimento dell’*intelligence* statunitense nella valutazione delle armi di distruzione di massa di Saddam Hussein, ha rimarcato che «dopo tutto fu l’immaginazione a condurre all’approfondita caccia di qualsiasi informazione rilevante sui programmi di armi di distruzione di massa dell’Iraq»: «gli analisti “impararono” dall’esperienza dell’11 settembre e unirono i puntini con troppa immaginazione, vedendo armi che non esistevano»: Daniel BYMAN, *Intelligence and Its Critics*, cit., pp. 274 e 267. Dello stesso avviso Richard K. BETTS, *Enemies of Intelligence*, cit., p. 114.

⁽³⁸⁾ Charles F. PARKER e Eric K. STERN, *Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise*, in «*Political Psychology*» XXIII, 2002, n. 3, pp. 601-30 (pp. 601-602).

⁽³⁹⁾ Si rimanda a Francesco MARONE, *La politica del terrorismo suicida*, cit. e alla relativa bibliografia.

⁽⁴⁰⁾ Tra gli altri, Mark JUERGENSMEYER, *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence*, updated edition, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 2001, pp. 61-69.

⁽⁴¹⁾ Il piano del GIA è menzionato *en passant* anche in *9/11 Commission Report*, cit., p. 345.

Commission, «la possibilità era immaginabile, e [fu] immaginata»⁽⁴²⁾. Ma anche in tal caso il piano poi messo in pratica contro le Torri Gemelle e il Pentagono era comunque giudicato poco probabile e poco urgente. L'idea di attacchi suicidi portati a termine avvalendosi di aeroplani di linea sul territorio nazionale non rientrava negli schemi interpretativi del sistema di sicurezza statunitense⁽⁴³⁾.

Per esempio, nell'agosto del 1999 l'ufficio di *intelligence* dell'autorità per l'aviazione civile degli Stati Uniti, la *Federal Aviation Administration* (FAA), prese in considerazione la minaccia di un dirottamento da parte di bin Laden, ma scartò l'idea di una «operazione di dirottamento suicida» perché essa non avrebbe offerto l'opportunità di un dialogo che potesse consentire il rilascio di altri terroristi prigionieri; al massimo, secondo gli analisti della FAA, «un dirottamento suicida deve essere valutato come un'opzione di ultimo impiego».

Il *North American Aerospace Defense Command* (NORAD), un'organizzazione congiunta degli USA e del Canada, immaginò il possibile uso di un aereo a mo' di missile (in realtà, congetturando la provenienza dall'estero) e si spinse fino a proporre delle apposite esercitazioni, ma alla fine l'ipotesi venne respinta come «troppo irrealistica». È importante notare che queste speculazioni non si basavano su informazioni di *intelligence*. Secondo la *9/11 Commission*, la CIA non scrisse alcuna analisi di «scenari riguardanti possibili dirottamenti»⁽⁴⁴⁾.

Purtroppo se una posizione passiva rappresenta chiaramente un errore, una posizione di maggior attivismo non costituisce necessariamente la soluzione al problema; può anzi condurre al problema opposto, la reazione eccessiva e, in particolare, l'allerta eccessiva (*overwarning*). Da una parte, a livello meramente operativo, gli apparati di *intelligence* e di sicurezza non possono seguire tutte le «tracce» possibili; sarebbe troppo dispendioso in termini di tempo e di risorse.

Dall'altra – fatto ancora più interessante – la segnalazione di una grande quantità di falsi allarmi produce risultati altrettanto dannosi; il fenomeno è conosciuto con il nome di sindrome “al lupo al lupo” (in inglese *crying wolf*)⁽⁴⁵⁾, con riferimento a una popolare fiaba di Esopo. Nel caso dell'11 settembre l'insistenza con cui alcuni funzionari gover-

⁽⁴²⁾ *Ibidem*.

⁽⁴³⁾ Si veda Maurizio CATINO, *Organizational Myopia*, cit., pp. 24-25 e *passim*.

⁽⁴⁴⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 345.

⁽⁴⁵⁾ Tra gli altri, Richard K. BETTS, *Analysis, War, and Decision*, cit.; ID., *Enemies of Intelligence*, cit., capitolo 2.

nativi, anche a livelli apicali, segnarono allarmi per attacchi imminenti poi non verificatisi (per quanto potessero essere realistici) ebbe l'effetto indesiderato di abbassare, invece che di innalzare, il livello di attenzione, producendo una sorta di assuefazione agli allarmi, e fini per compromettere anche la loro credibilità personale.

Per esempio, secondo un funzionario della sicurezza nazionale citato dal quotidiano *Washington Post* nel gennaio del 2002, per il mese di luglio 2001 «Tenet aveva trasmesso così tante segnalazioni con così tanta urgenza che alcuni colleghi nell'amministrazione si erano stancati di sentirlo». Allo stesso modo, Richard Clarke era accusato, specialmente all'interno della CIA, di dare abitualmente falsi allarmi: secondo un funzionario dell'antiterrorismo citato dal settimanale *Time* nell'agosto del 2002, «il tizio leggeva troppi romanzi. [...] Ha tirato la corda così tante volte, semplicemente non veniva preso sul serio»⁽⁴⁶⁾.

In maniera non sorprendente, dopo gli attacchi dell'11 settembre e il diffondersi di accuse e critiche circa l'operato delle agenzie di *intelligence* statunitensi, il fenomeno della sindrome “al lupo al lupo” si fece ancora più frequente: gli attori coinvolti avevano interesse a segnalare e comunicare subito tutti gli allarmi per evitare qualsiasi rischio. Di fatto vi era un forte incentivo a scaricare le responsabilità ai livelli superiori. Ovviamente questo processo, per quanto non incomprensibile a livello dei singoli individui, non è corretto e funzionale a livello dell'organizzazione. Come ha avvertito la Commissione di indagine sulle armi di distruzione di massa in Iraq nel suo rapporto consegnato al Presidente Bush nel 2005, «siamo anche preoccupati che i canali che trasmettono le informazioni di *intelligence* sul terrorismo siano intasati da questioni non rilevanti. Una ragione di questo aspetto non necessario è che il passaggio delle informazioni “ai livelli superiori” fornisce una copertura burocratica contro successive accuse secondo le quali i dati non sarebbero stati presi sul serio. Come ha lamentato un funzionario, questo comportamento è causato da burocrati che “si stanno preparando per la prossima Commissione sull'11 settembre invece di prepararsi per il prossimo 11 settembre”»⁽⁴⁷⁾.

L'avversario, a sua volta, potrebbe persino cercare di alimentare deliberatamente la sindrome “al lupo al lupo” per perseguire i propri interessi. Jones e Silberzahn, per esempio, suppongono che prima dell'11

⁽⁴⁶⁾ Entrambi i casi sono citati in Charles PARKER e Eric STERN, *Bolt from the Blue or Avoidable Failure?*, cit., p. 311.

⁽⁴⁷⁾ Il passo è riportato in Richard K. BETTS, *Enemies of Intelligence*, cit., pp. 111-12.

settembre «bin Laden usò *rumors* e disinformazione per mantenere il sistema in allerta, il che naturalmente conduce a un affaticamento degli analisti nel produrre allarmi preventivi. [...] [C]ombinato con altri fattori, questo bombardamento di minacce e invettive di al-Qaida contro gli Stati Uniti desensibilizzò alcuni analisti»⁽⁴⁸⁾.

Occorre infine considerare che la raccolta e l'analisi della massa di informazioni disponibili non avviene nel vuoto, ma, come accennato, si basa su determinati schemi interpretativi di fondo. Non di rado per gli attori è più facile raccogliere e interpretare le informazioni disponibili in maniera selettiva piuttosto che mettere in discussione gli schemi interpretativi adottati (*confirmation bias*). Nel caso dell'11 settembre, i principali attori del sistema di sicurezza nazionale erano convinti che al-Qaida costituisse una minaccia per gli interessi statunitensi all'estero, come già dimostrato dagli attacchi eseguiti in Tanzania e Kenya e in Yemen, ma che essa difficilmente avesse l'intenzione e/o la capacità di colpire in patria. Gli stessi elementi di allarme raccolti sembravano puntare su obiettivi all'estero. Come ha rilevato la *9/11 Commission*, «c'era una chiara disparità nei livelli di risposta alle minacce all'estero rispetto a quelle interne. Vennero compiute numerose azioni all'estero per eliminare possibili attacchi [...]. Molto meno fu fatto all'interno – in parte, sicuramente, perché nella misura in cui esistevano elementi specifici, essi riguardavano minacce all'estero. [...] Possibili minacce interne erano più vaghe. Laddove i rapporti non specificavano dove gli attacchi dovessero aver luogo, i funzionari presumevano che sarebbero stati ancora all'estero»⁽⁴⁹⁾.

2. Fattori organizzativi

Gli studiosi hanno attirato l'attenzione su alcuni limiti e dilemmi di carattere organizzativo che consentono di spiegare il fallimento dei servizi di *intelligence*⁽⁵⁰⁾.

In generale, l'osservazione, apparentemente ovvia, che il governo non è una struttura monolitica ha implicazioni rilevanti nell'analisi della politica estera e della politica di sicurezza. La stessa Comunità di *intelli-*

⁽⁴⁸⁾ Milo JONES e Philippe SILBERZAHN, *Constructing Cassandra*, cit., pp. 217-18.

⁽⁴⁹⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 263.

⁽⁵⁰⁾ Sui dilemmi organizzativi si veda, in particolare, Antonio MUTTI, *L'organizzazione del segreto nelle agenzie di intelligence*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», LV, 2014, n. 2, pp. 231-58.

gence (*Intelligence Community*, IC) degli Stati Uniti nel 2001 era frammentata in più di una dozzina di agenzie, civili e militari, facenti capo a differenti istituzioni, dicasteri e strutture del governo di Washington. In generale, la specializzazione e la compartimentalizzazione delle agenzie di *intelligence* possono avere effetti positivi sull'analisi e la gestione di questioni specifiche, ma, dall'altra parte, rendono più difficile la costruzione di una visione d'insieme dei problemi⁽⁵¹⁾. Oltretutto, queste agenzie mancavano all'epoca di un coordinamento adeguato.

Formalmente il ruolo di *Director of Central Intelligence* (DCI) univa le responsabilità di direzione della CIA e di coordinamento dell'intera Comunità di *intelligence*. In realtà, il DCI vedeva di fatto limitata la propria attività al primo compito, poiché controllava meno del 20% del budget complessivo del comparto (la parte restante dipendeva principalmente dal Dipartimento della Difesa) e non aveva l'autorità necessaria per allocare le risorse, per gestire il personale e per definire i programmi al di fuori della CIA⁽⁵²⁾.

Tutti gli sforzi messi in campo, con buona volontà, dal DCI George Tenet per aumentare il grado di coordinamento delle agenzie ebbero risultati modesti, se non trascurabili⁽⁵³⁾. Si pensi, per esempio, che nel dicembre del 1998 Tenet diffuse un'energica «dichiarazione di guerra» contro al-Qaida che recitava: «Dobbiamo entrare ora in una nuova fase del nostro impegno contro Bin Laden [...] Siamo in guerra. Non voglio che alcuna risorsa o persona sia risparmiata in questo sforzo, dentro la CIA o dentro la Comunità [di *intelligence*]». Sfortunatamente questo comunicato, nonostante la sua rilevanza, stentò persino a oltrepassare i confini della CIA; alti funzionari di altre agenzie testimoniarono più tardi di non essere mai stati a conoscenza di questa «dichiarazione di guerra»⁽⁵⁴⁾.

Non sorprende, quindi, che la riforma dell'*intelligence* approvata nel 2004 (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*), in sintonia

⁽⁵¹⁾ Antonio MUTTI, *Lo spionaggio*, cit., pp. 73-74.

⁽⁵²⁾ Significativamente, la stessa *9/11 Commission* riconosce poi che, al di là delle norme formali, «l'effettiva autorità del DCI è direttamente proporzionale alla sua vicinanza personale con il Presidente, che va e viene negli anni, e con gli altri esponenti del governo, specialmente il Segretario alla Difesa» (p. 86). Il DCI Tenet (1997-2004) ebbe un buon rapporto sia con Bill Clinton sia con George W. Bush, ma non godette comunque del potere necessario per coordinare efficacemente una comunità di *intelligence* divisa al proprio interno.

⁽⁵³⁾ Amy B. ZEGART, *Spying Blind*, cit., *passim*.

⁽⁵⁴⁾ Charles PARKER e Eric STERN, *Bolt from the Blue or Avoidable Failure?*, cit., p. 319. Cfr. *9/11 Commission Report*, cit., p. 357.

con le raccomandazioni avanzate dalla 9/11 Commission,⁽⁵⁵⁾ abbia provveduto a disgiungere le due funzioni appartenute al DCI, stabilendo la figura di Direttore della CIA (D/CIA) e, separatamente, il nuovo incarico di *Director of National Intelligence* (DNI) deputato a coordinare, con più ampi poteri formali, l'intera Comunità di *intelligence*, costituita da sedici agenzie distinte.

Il coordinamento dell'attività di antiterrorismo formalmente era affidato al *Counterterrorism Security Group* (CSG), presieduto da Richard Clarke, ma questo organo inter-agenzie, non facente parte del Gabinetto del Presidente (livello *sub-cabinet*), non fu in grado di fissare le priorità per l'attività di antiterrorismo, di centralizzare la raccolta delle informazioni e di programmare organicamente l'azione delle singole agenzie.

La frammentazione era vistosa all'interno delle stesse organizzazioni. L'FBI, in particolare, per condurre la maggior parte delle proprie indagini si affidava a una struttura organizzativa ampiamente decentralizzata, ancor più sotto la direzione di Louis Freeh (1993-2001): ciascuno dei 56 uffici distribuiti sul territorio (*field offices*) conservava una notevole autonomia nel fissare le priorità e nel gestire le risorse e il personale⁽⁵⁶⁾.

L'assenza di coordinamento⁽⁵⁷⁾, resa ancor più grave dalle differenze di procedure e di culture organizzative e dalle profonde rivalità inter-organizzative, ridusse drammaticamente il livello di cooperazione tra le agenzie.

In particolare, il processo di condivisione delle informazioni mostrò limiti vistosi. Il caso più noto e discusso chiama in causa direttamente due dei diciannove attentatori dell'11 settembre, Khalid al-Mihdhar e Nawaf al-Hazmi. La CIA sapeva che questi due cittadini sauditi avevano partecipato a un importante incontro operativo tra esponenti di al-Qaida tenutosi a Kuala Lumpur, in Malesia, tra il 6 e l'8 gennaio del 2000, ma non trasmise questa informazione all'FBI o al Dipartimento di Stato nemmeno quando i due entrarono regolarmente negli Stati Uniti una settimana più tardi⁽⁵⁸⁾.

Secondo alcuni esperti, questa decisione della CIA fu motivata dall'intento di conservare gelosamente le proprie prerogative e di difendere il proprio "territorio" dalle possibili interferenze dei "rivali"

⁽⁵⁵⁾ *Ivi*, pp. 411-15.

⁽⁵⁶⁾ *Ivi*, p. 74.

⁽⁵⁷⁾ In particolare, Antonio MUTTI, *L'organizzazione del segreto nelle agenzie di intelligence*, cit.

⁽⁵⁸⁾ *9/11 Commission Report*, cit., *passim*; Amy B. ZEGART, *Spying Blind*, cit., pp. 101-107.

dell'FBI⁽⁵⁹⁾. All'epoca le relazioni tra le due organizzazioni si erano fatte ancora più problematiche e sospettose in seguito alla clamorosa scoperta del tradimento e dell'attività di "doppio gioco" del funzionario della CIA Aldrich Ames nel 1994 e dell'agente dell'FBI Robert Hannsen nel 2001, entrambi condannati per spionaggio a favore dell'Unione Sovietica e più tardi della Russia⁽⁶⁰⁾.

Questa riluttanza nella condivisione delle informazioni, per quanto disfunzionale, non era completamente immotivata. Sia l'FBI sia la CIA avevano delle ragioni organizzative per trattenere informazioni salienti. L'FBI era preoccupata che la condivisione di informazioni potesse intralciare le indagini e mettere a repentaglio l'azione giudiziaria, mentre la CIA temeva che potesse portare allo scoperto i propri metodi e le proprie fonti⁽⁶¹⁾.

All'epoca dell'11 settembre esistevano poi alcuni vincoli legali e procedurali che avevano l'effetto di ridurre notevolmente lo scambio di informazioni tra le agenzie. In particolare, l'FBI doveva misurarsi con alcune norme che limitavano la trasmissione di informazioni tra la sua divisione criminale e quella deputata alle attività di *intelligence*: queste barriere, conosciute nell'ambiente con il nome di "Muro" (*Wall*), nel corso del tempo avevano prodotto una prassi che scoraggiava fortemente lo scambio di informazioni, ben al di là dell'effettivo contenuto delle norme⁽⁶²⁾.

D'altra parte, l'omissione della CIA nel caso di Mihdhar e Hamzi non era estranea al suo tipico approccio investigativo, focalizzato sulle aree geografiche di interesse; secondo l'efficace metafora sportiva impiegata da un agente di Langley, la CIA è un'organizzazione che tende a giocare a zona, mentre l'FBI tende a giocare a uomo. Come ha rilevato la Commissione sull'11 settembre, «la difesa a zona della CIA si concentrò sul "dove" [in questo caso l'Asia sud-orientale], non sul "chi". Se avesse condiviso le proprie informazioni con l'FBI, una combinazione di difesa a zona della CIA e di marcamento a uomo dell'FBI sarebbe potuta essere produttiva»⁽⁶³⁾.

Più in generale, l'intero piano terroristico dell'11 settembre approfittò di una falla nel rapporto tra queste grandi organizzazioni. Infatti

⁽⁵⁹⁾ Lawrence WRIGHT, *The Looming Tower: Al Qaeda and the Road to 9/11*, New York, Alfred A. Knopf, 2006, pp. 312-14.

⁽⁶⁰⁾ Charles PARKER e Eric STERN, *Bolt from the Blue or Avoidable Failure?*, cit., p. 316.

⁽⁶¹⁾ *Ivi*, p. 315.

⁽⁶²⁾ *9/11 Commission Report*, cit., pp. 78-80.

⁽⁶³⁾ *Ivi*, p. 268.

la CIA è un'agenzia indipendente di *intelligence* specializzata nell'attività all'estero e per legge non può raccogliere informazioni su cittadini statunitensi in patria né può svolgere attività di polizia o di sicurezza interna; mentre l'FBI è un ente investigativo di polizia federale con una divisione per le attività di *intelligence* in patria. Gli attacchi dell'11 settembre, pianificati all'estero da cittadini stranieri, ma realizzati sul suolo americano, beneficiarono dell'esistenza di una sorta di terra di nessuno tra gli ambiti di responsabilità delle due organizzazioni. Come ha scritto la *9/11 Commission*, «gli attacchi dell'11 settembre caddero nel vuoto tra le minacce all'estero e le minacce domestiche. Le agenzie di intelligence per l'estero [*in primis* la CIA] stavano guardando oltremare, consapevoli delle minacce all'estero agli interessi USA in quei luoghi. Le agenzie per l'interno [*in primis* l'FBI] stavano attendendo prove di una minaccia domestica da parte di cellule dormienti all'interno degli Stati Uniti. Nessuno guardava ad una minaccia dall'estero a obiettivi interni»⁽⁶⁴⁾.

Oltretutto, le relazioni tra le agenzie della Comunità di *intelligence* erano complicate e intralciate da condotte dettate da rivalità e competizione, da guerre per la difesa del proprio “territorio” (*turf wars* in inglese), da atteggiamenti di diffidenza e sospetto reciproci. Si pensi, per esempio, che dopo l'11 settembre lo stesso Donald Rumsfeld, allora Segretario alla Difesa (2001-2006), ebbe modo di dichiarare eloquentemente che «ogni successo della CIA è un fallimento del Dipartimento della Difesa»⁽⁶⁵⁾.

A ben guardare, la CIA ha sempre dovuto confrontarsi con debolezze strutturali. Secondo alcuni studiosi, l'agenzia, istituita nel 1947, fu deliberatamente progettata per non funzionare al meglio, a causa dell'opposizione dell'FBI, di settori della difesa e di altre strutture governative che temevano che la nuova organizzazione riducesse la loro sfera di potere⁽⁶⁶⁾.

La struttura organizzativa della CIA era piuttosto frammentata: fino al 2005 l'agenzia includeva principalmente due divisioni, ben distinte, il *Directorate of Operations* (DO) deputato alla raccolta clandestina di informazioni e alle “operazioni sotto copertura” (*covert operations*) e il *Directorate of Intelligence* (DI) responsabile della produzione e distri-

⁽⁶⁴⁾ *Ivi*, p. 263.

⁽⁶⁵⁾ Citato in John A. GENTRY, *Intelligence Failure Reframed*, cit., p. 263.

⁽⁶⁶⁾ Amy B. ZEGART, *Flawed By Design: The Evolution of the CIA, JCS and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

buzione di analisi di *intelligence*⁽⁶⁷⁾, ciascun *Directorate* rappresentava un mondo a sé. Durante la Guerra Fredda un'altra linea di divisione profonda correva tra le attività nei quartieri generali e le attività sul campo.

Le divisioni organizzative favorivano atteggiamenti di “campanilismo” e chiusura (*parochialism*), basati su rapporti di lealtà particolaristici, ancor più dannosi quando, dopo la fine della Guerra Fredda, l'affermazione di nuove minacce come il terrorismo transnazionale richiese un maggior livello di cooperazione. Inoltre, la cultura organizzativa dell'agenzia prevedeva una forte resistenza al cambiamento e un tenace impegno nella protezione delle proprie informazioni, a scapito dell'esigenza di condivisione con altre organizzazioni.

Gli incentivi di carriera, basata su criteri “oggettivi” e gestiti dai superiori, premiavano la quantità rispetto alla qualità, tendevano a produrre conformismo e non incoraggiavano le esperienze di scambio con altre agenzie della Comunità e le attività di analisi di lungo periodo e di ampio respiro.

Negli anni '90, la CIA, e soprattutto il *Directorate of Operations*, soffrì gli effetti di un processo di burocratizzazione, di deterioramento dell'*intelligence* umana (*human intelligence*, HUMINT) sul campo e di crescente avversione al rischio⁽⁶⁸⁾. Forse anche per queste ragioni, i servizi segreti statunitensi non riuscirono a infiltrarsi in al-Qaida. Secondo alcuni critici della CIA, il problema non riguardava tanto l'analisi delle informazioni o la loro trasmissione, quanto, più a monte, la stessa raccolta⁽⁶⁹⁾.

Alcune indicazioni, per quanto parziali (per ovvie ragioni di segretezza), sull'allocazione delle risorse economiche e del personale all'interno della CIA prima dell'11 settembre segnalano che all'epoca l'interesse per il terrorismo transnazionale e, in particolare, per al-Qaida era scarso. Per esempio, risorse economiche destinate all'antiterrorismo erano state riallocate per altri scopi, come confermato anche dall'Ufficio dell'Ispettore Generale della CIA⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁷⁾ Le altre due divisioni esistenti all'epoca, il *Directorate of Science and Technology* (DS&T) e il *Directorate of Administration* (DA, abolito nel giugno 2001), sono meno rilevanti per la nostra analisi.

⁽⁶⁸⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 93. Cfr. Robert BAER, *See No Evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism*, New York, Crown Publishers, 2002. Robert “Bob” Baer è stato un importante agente operativo della CIA dal 1977 al 1997.

⁽⁶⁹⁾ Queste diverse attività rientrano nel cosiddetto «ciclo dell'*intelligence*», tradizionalmente distinto in cinque fasi: direzione e pianificazione, raccolta, elaborazione, analisi, disseminazione. Esistono comunque diverse rappresentazioni delle fasi del ciclo.

⁽⁷⁰⁾ Milo JONES e Philippe SILBERZAHN, *Constructing Cassandra*, cit., pp. 198-200.

A differenza della CIA, l'FBI non fu nemmeno in grado di comprendere la gravità della minaccia posta da al-Qaida sul suolo americano. La *9/11 Commission* ha individuato numerose mancanze dei "Federali" in relazione al fallimento dell'11 settembre: tra le altre, la resistenza frapposta dagli uffici territoriali alle direttive del quartier generale, la scarsità di risorse destinate alle attività di *intelligence*, la necessità degli analisti di *intelligence* di affidarsi a relazioni personali per ottenere informazioni dai *field offices* territoriali, le carenze nella gestione delle risorse umane⁽⁷¹⁾.

Formalmente l'FBI era (ed è) un'organizzazione ibrida: ha prima di tutto funzioni di polizia federale, ma è anche chiamata a svolgere attività di *intelligence* all'interno del paese (compreso il controspionaggio)⁽⁷²⁾. In realtà la cultura organizzativa spingeva a considerare e a trattare il terrorismo come un semplice fenomeno criminale al pari, per esempio, del traffico di droga. L'impulso naturale degli agenti federali era quello di seguire il "proprio" caso, uno alla volta: raccogliere prove di un reato e portarle di fronte alla corte. Chiaramente il lavoro di *intelligence*, in generale, non vede con grande favore i procedimenti giudiziari perché essi possono costringere a rivelare informazioni segrete.

Lo schema degli incentivi professionali degli agenti speciali premiava con criteri "oggettivi" le *performance* individuali a livello di ciascun *field office*. Paradossalmente la lotta al terrorismo e, ancor più, l'analisi strategica sulla minaccia terroristica erano settori che non favorivano la progressione di carriera⁽⁷³⁾.

La struttura decentralizzata, d'altra parte, non facilitava la trasmissione delle informazioni né la cooperazione interna. Essa era funzionale allo svolgimento di indagini sui reati ordinari che hanno spesso una dimensione locale o regionale, ma non era adatta al contrasto del terrorismo transnazionale di matrice jihadista⁽⁷⁴⁾. Le confuse restrizioni legali e procedurali cui si è fatto cenno limitavano ulteriormente la condivisione delle informazioni e la cooperazione. Da ultimo, l'FBI all'epo-

⁽⁷¹⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 76-78 e *passim*.

⁽⁷²⁾ Non sorprende che dopo il fallimento dell'11 settembre alcuni esperti, tra cui il noto giurista Richard Posner, abbiano raccomandato l'istituzione di una nuova agenzia dedicata esclusivamente all'*intelligence* domestica, in linea con quanto avviene in molti altri Paesi occidentali (dall'MI5 nel Regno Unito all'AIISI in Italia). Si veda Luis GARICANO e Richard A. POSNER, *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, in «*Journal of Economic Perspectives*», XIX, 2005, n. 4, pp. 151-70.

⁽⁷³⁾ Amy B. ZEGART, *Spying Blind*, cit., p. 168.

⁽⁷⁴⁾ Luis GARICANO e Richard A. POSNER, *Intelligence Failures*, cit.

ca disponeva di strumenti tecnologici obsoleti, specialmente nel settore informatico.

In contrapposizione alla visione pessimistica degli esponenti della «scuola ortodossa», alcuni studiosi «riformisti»⁽⁷⁵⁾, come Amy Zegart⁽⁷⁶⁾, hanno sostenuto che un'organizzazione più funzionale del sistema di *intelligence* avrebbe ridotto in maniera significativa il rischio di fallimenti dell'*intelligence*. Lo stesso rapporto finale della *9/11 Commission* ha adottato una prospettiva simile, raccomandando un maggior grado di coordinamento e di centralizzazione del sistema⁽⁷⁷⁾. In particolare, è stato rimarcato che un maggior livello di scambio di informazioni tra agenzie, specialmente tra CIA e FBI, avrebbe migliorato la *performance* dell'*intelligence* statunitense all'epoca dell'11 settembre.

A questo proposito, è però utile notare che, a causa dei dilemmi organizzativi che sono tipici dei servizi di *intelligence*, una maggior condivisione delle informazioni può portare con sé anche rischi rilevanti. In organizzazioni governate dall'imperativo della segretezza, infatti, la diffusione di informazioni tende ad accrescere il pericolo di falle nel sistema. Per esempio, dodici anni dopo l'11 settembre, un livello maggiore di condivisione delle informazioni ha consentito a un consulente (*contractor*) della NSA di livello relativamente modesto, il celebre Edward Snowden, di avere accesso a importanti documenti classificati e di farli poi avere ai media senza alcuna autorizzazione⁽⁷⁸⁾, provocando così uno dei più gravi fallimenti di controspionaggio (*counter-intelligence*) nella storia degli Stati Uniti. Questa vicenda chiama in causa il fondamentale *trade-off* organizzativo tra compartimentalizzazione e coordinamento che caratterizza l'*intelligence*⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁵⁾ Erik J. DAHL, *Intelligence and Terrorism*, in Robert A. DENEMARK (a cura di), *The International Studies Encyclopedia*, cit., http://www.isacompendium.com/public/toc-node?id=g9781444336597_yr2015_chunk_g978144433659711_ss1-17; Id., *Intelligence and Surprise Attack*, cit., capitolo 1.

⁽⁷⁶⁾ Amy B. ZEGART, *Spying Blind*, cit.

⁽⁷⁷⁾ *9/11 Commission Report*, cit., specialmente capitolo 13.

⁽⁷⁸⁾ Si vedano Antonio MUTTI, *Dopo Snowden*, in «il Mulino», LXIII, 2014, n. 4, pp. 631-40; Daniel BYMAN, *Intelligence and Its Critics*, cit.

⁽⁷⁹⁾ Come ha messo in evidenza Antonio Mutti, «[i]l coordinamento tra le agenzie specializzate, e tra queste e il potere politico, è reso difficile soprattutto dal fatto che la compartimentalizzazione è giustificata sulla base del vincolo della segretezza. La segretezza confligge con l'esigenza di un miglior utilizzo dell'informazione. Livelli di segretezza elevati impediscono il coordinamento, limitano la percezione dei problemi e delle modalità alternative per affrontarli, riducono i feedback critici e gli spazi interpretativi possibili. D'altra parte, far cadere i muri della compartimentalizzazione e condividere l'informazione favoriscono senz'altro l'immaginazione, le interpretazioni unitarie e le visioni d'insieme, ma aumentano

3. Fattori politici

I servizi di *intelligence* ovviamente non operano nel vuoto; essi devono innanzitutto rispondere ai decisori politici. Secondo alcuni tra i più autorevoli studiosi del settore, i fallimenti dell'*intelligence* sono imputabili prevalentemente a errori e limiti della politica: per esempio, in un influente saggio del 1978 Richard Betts ha sostenuto che «nei più noti casi di fallimento dell'*intelligence* gli errori più importanti sono stati commessi raramente da coloro che raccolgono le informazioni grezze, occasionalmente dai professionisti che producono le analisi complete, e il più delle volte dai decisori che consumano i prodotti del servizio di *intelligence*»⁽⁸⁰⁾.

D'altra parte, dentro e ancor più fuori dall'accademia, il caso dell'11 settembre è stato spesso dipinto come un fiasco delle agenzie di *intelligence* e non come un insuccesso dei decisori politici. In molti casi questa visione è stata condizionata dall'accettazione, più o meno esplicita, di un rigido «modello standard» del rapporto tra analisi (dell'*intelligence*) e decisione (della politica) secondo cui la prima influenza unilateralmente la seconda⁽⁸¹⁾. In realtà, i prodotti dell'analisi di *intelligence* raramente sono il fondamento principale delle decisioni politiche⁽⁸²⁾. Secondo lo storico Richard Immerman, l'analisi di *intelligence* strategica non ha addirittura mai contato molto nella politica di sicurezza nazionale degli Stati Uniti⁽⁸³⁾.

anche il pericolo di crepe nel sistema di sicurezza (controspionaggio, diffusione di dati sensibili nei media, ecc.). [...] Dunque, il corretto bilancio tra condivisione dell'informazione tra agenzie diverse, al fine di migliorare il processo interpretativo, e il livello di segretezza da mantenere, a fini di sicurezza, tende ad assumere frequentemente la valenza di un problema di difficile soluzione» (Antonio MUTTI, *Lo spionaggio*, cit., p. 74). La compartimentalizzazione può essere presente tanto all'interno di un'agenzia (intra-organizzativa) quanto tra diverse agenzie appartenenti alla Comunità di *intelligence* (inter-organizzativa). Per un approfondimento si veda Antonio MUTTI, *L'organizzazione del segreto nelle agenzie di intelligence*, cit.

⁽⁸⁰⁾ Richard K. BETTS, *Analysis, War, and Decision*, cit., p. 61. Si veda anche ID., *Enemies of Intelligence*.

⁽⁸¹⁾ Per un utile inquadramento del problema dell'influenza dell'*intelligence* sul processo di presa delle decisioni politiche si rinvia a Ohad LESLAU, *The Effect of Intelligence on the Decisionmaking Process*, in «International Journal of Intelligence and Counterintelligence», XXIII, 2010, n. 3, pp. 426-48.

⁽⁸²⁾ Stephen MARRIN, *The 9/11 Terrorist Attacks: A Failure of Policy Not Strategic Intelligence Analysis*, in «Intelligence and National Security», XXVI, 2011, nn. 2-3, pp. 182-202; ID., *Intelligence Analysis Theory: Explaining and Predicting Analytic Responsibilities*, in «Intelligence and National Security», XXII, 2007, n. 6, pp. 821-46.

⁽⁸³⁾ Richard H. IMMERMANN, *Intelligence and Strategy: Historicizing Psychology, Policy, and*

Comprensibilmente, i resoconti ufficiali tendono a sottostimare le responsabilità della politica. Per esempio, la Commissione di indagine sull'11 settembre, composta da dieci esponenti politici (cinque repubblicani e cinque democratici), fu istituita nel 2002 con una legge del Congresso firmata dal Presidente degli Stati Uniti. Non sorprende che il rapporto finale elaborato dalla Commissione finisca per attribuire la colpa del fallimento dell'11 settembre principalmente alle agenzie di *intelligence*, specialmente la CIA e l'FBI, finendo per ridimensionare, nel complesso, le responsabilità del potere legislativo ed esecutivo⁽⁸⁴⁾.

Vale la pena di ricordare che i politici hanno l'opportunità di scaricare pubblicamente la responsabilità di errori e insuccessi sulle agenzie di *intelligence*, vincolate alla segretezza e alla lealtà istituzionale. Come ha osservato John Gentry con riferimento agli Stati Uniti, «i Presidenti possono incolpare l'*intelligence* per i loro errori nella formulazione delle politiche e le loro mancanze nell'esecuzione – o distanziarsi dai propri sottoposti – con poco timore di protesta da parte dei parlamentari e degli elettori. [...] In tal modo, i Presidenti e i comitati di vigilanza del Congresso che mostrano fasi di passività punteggiate da scoppi di indignazione e cacce agli eretici generano incentivi all'avversione al rischio»⁽⁸⁵⁾.

A ben vedere, la condotta dei decisori politici non è stata completamente esente da errori e omissioni. In primo luogo, i vertici politici avevano probabilmente compreso la gravità della minaccia costituita da al-Qaida, ma non diedero mostra di agire in maniera conseguente. Secondo il parere prudente della stessa *9/11 Commission*, «entrambi i Presidenti Bill Clinton e George Bush e i loro massimi consiglieri ci hanno detto che avevano il quadro della situazione – capivano che Bin Laden fosse un pericolo. Ma dato il carattere e il ritmo delle loro iniziative politiche, noi non crediamo che comprendessero appieno quante persone al-Qaida potesse uccidere e quanto presto potesse farlo. A un certo livello che è difficile da definire, noi crediamo che la minaccia non fosse ancora diventata pressante»⁽⁸⁶⁾. In generale, prima dell'11 settem-

Politics, in «Diplomatic History», XXXII, 2008, n. 1, pp. 1-23.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. Stephen MARRIN, *The 9/11 Terrorist Attacks*, cit., specialmente pp. 187-88; Thomas E. COPELAND, *Fool Me Twice: Intelligence Failure and Mass Casualty Terrorism*, Leiden, Brill, 2007, pp. 201-11. Come ha ricordato Melvin Goodman, il Presidente Bush, i Comitati di vigilanza sull'*intelligence* del Senato e della Camera dei Rappresentanti e il DCI Tenet inizialmente si opposero a qualsiasi indagine ufficiale sul fallimento dell'11 settembre: Melvin A. GOODMAN, *9/11: The Failure of Strategic Intelligence*, in «Intelligence and National Security», XVIII, 2003, n. 4, pp. 59-71 (pp. 59-60).

⁽⁸⁵⁾ John A. GENTRY, *Intelligence Failure Reframed*, cit., p. 258.

⁽⁸⁶⁾ *9/11 Commission Report*, cit., pp. 342-343.

bre, il terrorismo non era percepito come una minaccia prioritaria per gli Stati Uniti; oltretutto, la preoccupazione principale era per il rischio che organizzazioni terroristiche potessero acquisire armi di distruzione di massa⁽⁸⁷⁾.

Per alcuni aspetti, il governo statunitense si mostrò attendista e abbastanza passivo. Ancora nelle parole della Commissione di indagine: «al di sotto del riconoscimento che Bin Laden e al-Qaida presentassero seri pericoli, c'era incertezza tra gli alti funzionari sulla questione se fosse soltanto una versione nuova e particolarmente virulenta della minaccia terroristica ordinaria che l'America aveva vissuto per decenni o fosse radicalmente nuova, capace di porre una minaccia superiore a qualsiasi altra finora conosciuta». Come risultato di questa incertezza, «nel 2001 il governo necessitava ancora di una decisione al più alto livello per sapere se al-Qaida fosse o non fosse “una minaccia di primo ordine”»⁽⁸⁸⁾.

Secondo alcuni osservatori, le Amministrazioni Clinton e Bush, Jr. non furono poi in grado di affrontare, a monte, le cause profonde della minaccia terroristica ai danni degli interessi degli Stati Uniti⁽⁸⁹⁾. Chiaramente le ragioni di fondo dell'uso della violenza da parte di al-Qaida costituiscono una preconditione remota degli eventi dell'11 settembre⁽⁹⁰⁾. Il tema, ampio e complesso, oltrepassa i confini della nostra analisi sul fallimento dell'*intelligence* in relazione a quella catastrofe; pertanto non viene esaminato in questa sede.

Il governo di Washington poteva mettere in campo interventi di carattere offensivo per sventare la minaccia costituita da al-Qaida. Secondo la *9/11 Commission*, «le misure militari fallirono o non furono applicate». Il Presidente, scontando l'opposizione del Dipartimento della Difesa, preferì non autorizzare rischiose azioni clandestine per catturare o uccidere bin Laden, mentre l'idea di sferrare un pesante attacco ai Talebani, che ospitavano l'organizzazione terroristica in Afghanistan, non fu mai presa seriamente in considerazione: «Dirigenti sia nell'Amministrazione Clinton sia nell'Amministrazione Bush consideravano una completa invasione statunitense dell'Afghanistan come praticamente inconcepibile prima dell'11 settembre. Non fu mai oggetto di una deliberazione formale tra agenzie»⁽⁹¹⁾. Evidentemente all'epoca queste azioni apparivano

⁽⁸⁷⁾ Milo JONES e Philippe SILBERZAHN, *Constructing Cassandra*, cit., p. 196.

⁽⁸⁸⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 343.

⁽⁸⁹⁾ Si veda Stephen MARRIN, *The 9/11 Terrorist Attacks*, cit., pp. 188-92.

⁽⁹⁰⁾ Tra i tanti lavori disponibili sul tema, si segnala l'ottimo volume di Lawrence WRIGHT, *The Looming Tower*, cit.

⁽⁹¹⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 349.

troppo costose e rischiose rispetto alla gravità del pericolo percepito.

Su un altro piano, sono gli stessi limiti, soprattutto organizzativi, della Comunità di *intelligence* a chiamare indirettamente in causa la responsabilità dei decisori politici. Dopo la fine della Guerra Fredda, infatti, non venne portata avanti nessuna riforma significativa dell'*intelligence* statunitense. I decisori politici non furono in grado di correggere difetti e limiti di fondo del sistema, che pure erano già ampiamente noti prima dell'11 settembre.

Per esempio, la politologa Amy B. Zegart ha mostrato che nel decennio compreso tra l'implosione dell'Unione Sovietica nel 1991 e il disastro dell'11 settembre vennero pubblicati non meno di dodici studi rilevanti e approfonditi sull'*intelligence* USA (sei relazioni di commissioni *bipartisan*, tre rapporti di iniziativa governativa e tre analisi di autorevoli *think tanks* indipendenti). Essi includevano, nel complesso, 340 raccomandazioni pratiche relative principalmente alla mancanza di coordinamento e cooperazione, alle difficoltà nello stabilire le priorità, all'esigenza di rilanciare le capacità di *human intelligence* e alle carenze nella condivisione delle informazioni e del personale: tutti problemi poi messi in risalto dagli attacchi terroristici contro le Torri Gemelle e il Pentagono. Di queste 340 raccomandazioni ben 268 (79%) non furono mai implementate in alcun modo⁽⁹²⁾.

Comprendibilmente prima dell'11 settembre 2001 né il Presidente né il Congresso avevano un interesse pressante a imbarcarsi in una riforma profonda del sistema di *intelligence*: un'impresa impegnativa, delicata e complessa che non porta vantaggi elettorali⁽⁹³⁾ e politici degni di nota (in assenza di una crisi). Per esempio, i disegni di legge per una riforma della CIA presentati dopo la fine della Guerra Fredda si arenarono in breve tempo, soprattutto a causa delle opposizioni e dei veti del Dipartimento della Difesa e dei membri del Congresso sensibili alle sue istanze, preoccupati di difendere gelosamente le prerogative del sistema militare⁽⁹⁴⁾.

In mancanza di una riforma organica di iniziativa politica, la CIA, sotto la guida di Tenet, tentò la via dell'auto-riforma parziale: iniziative come la costituzione nel 1996 di una piccola unità su Osama bin Laden (la già ricordata *Alec Station*, la prima unità speciale dedicata a una persona e non a un'area geografica, in contrasto con il tradizionale "gioco a

⁽⁹²⁾ Amy B. ZEGART, *Spying Blind*, cit., capitolo 2.

⁽⁹³⁾ Cfr. Amy B. ZEGART e Julie QUINN, *Congressional Intelligence Oversight: The Electoral Disconnection*, in «Intelligence and National Security», XXV, 2010, n. 6, pp. 744-66.

⁽⁹⁴⁾ Amy B. ZEGART, *Spying Blind*, cit., capitolo 3.

zona” della CIA), l'impegno per una maggior collaborazione con l'FBI sui casi di terrorismo e il rafforzamento delle relazioni con servizi di *intelligence* stranieri, per quanto apprezzabili, non produssero cambiamenti decisivi.

Ancor più, alcune testimonianze dimostrano che i responsabili politici avevano probabilmente tutti gli elementi necessari per comprendere il fallimento delle politiche anti-terroristiche in vigore, ben prima dell'11 settembre⁽⁹⁵⁾. Per esempio, l'11 gennaio 2000 il Coordinatore per l'antiterrorismo Clarke scrisse al Consigliere per la Sicurezza Nazionale Berger avvertendo che «il personale della CIA, dell'FBI, [del Dipartimento di] Giustizia e dell'NSC [*National Security Council*] era giunto a due conclusioni principali. Primo, gli sforzi offensivi USA finora ad allora “non avevano intaccato molto” la rete di Bin Laden. Se gli Stati Uniti volevano “ridurre” la minaccia, l'azione offensiva doveva procedere con “un ritmo marcatamente diverso”. Secondo, “cellule dormienti” e “una varietà di gruppi terroristici” erano comparse a casa». Inoltre, «il personale dell'NSC avvisò Berger che gli Stati Uniti stavano solo “mordicchiando i bordi” della rete di Bin Laden e che altri attacchi erano una questione non di “se” quanto di “quando” e “dove”»⁽⁹⁶⁾.

Messaggi simili furono trasmessi all'Amministrazione Bush. Per esempio, nel gennaio del 2001 Clarke e i suoi collaboratori redassero un approfondito documento strategico in cui si segnalava che: «“le continue operazioni contro al-Qaida al livello attuale eviteranno alcuni attacchi,” [...] “ma non metteranno seriamente a repentaglio la loro abilità di pianificare e condurre attacchi”»⁽⁹⁷⁾.

Le omissioni del governo di Washington erano condizionate, per buona parte, dal cronico sovraccarico delle agende politiche. L'Amministrazione Bush, insediatasi nel gennaio del 2001, dovette affrontare questioni cruciali come i rapporti con la Cina (specialmente dopo l'incidente diplomatico causato dalla collisione tra un aereo spia statunitense e un caccia cinese il 1 aprile 2001) e la sorte del Trattato Anti missili balistici (ABM) con la Russia ed era impegnata nei preparativi per il *summit* del G8 a Genova in luglio. A suo tempo, l'Amministrazione Clinton aveva dovuto concentrare la propria attenzione sui conflitti nei Balcani, il processo di pace in Medio Oriente e altre impegnative *issues* di politica estera; per non parlare dei problemi interni, come lo scandalo

⁽⁹⁵⁾ Stephen MARRIN, *The 9/11 Terrorist Attacks*, cit., pp. 195-96.

⁽⁹⁶⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 182.

⁽⁹⁷⁾ *Ivi*, p. 197.

Lewinsky⁽⁹⁸⁾.

In uno scenario caratterizzato da numerose *issues* politiche in competizione tra loro, con l'inevitabile scarsità di tempo e risorse a disposizione, il tema della lotta al terrorismo non emerse subito come una priorità dell'Amministrazione Bush⁽⁹⁹⁾. Probabilmente non è corretto affermare che il tema fu tralasciato: per esempio, secondo la testimonianza (per quanto interessata) di Condoleezza Rice, allora Consigliere per la Sicurezza Nazionale (2001-2005), nella primavera e nell'estate del 2001 il governo fu impegnato nell'elaborazione di un esteso piano strategico contro il terrorismo e al-Qaida. Nondimeno è vero che all'epoca il problema del terrorismo di matrice jihadista era considerato saliente, ma *non* urgente. Particolarmente limitato fu l'interesse dimostrato dal Dipartimento della Difesa, guidato da Rumsfeld. Come già ricordato, esponenti di primo piano dell'esecutivo reagirono persino con ostilità agli allarmi sulla minaccia posta da al-Qaida negli Stati Uniti.

Gli attacchi suicidi di al-Qaida in Tanzania e Kenya e in Yemen, per quanto gravi, non avevano coinvolto direttamente la popolazione civile americana. Comprensibilmente l'attenzione e l'impegno dei decisori politici viene attirata soprattutto dalle crisi "vicine" nel tempo e nello spazio⁽¹⁰⁰⁾.

Negli anni precedenti all'11 settembre il governo aumentò i finanziamenti destinati alle attività di *intelligence* contro la minaccia terroristica, ma, come accennato in precedenza, non riuscì a fare in modo che tali risorse fossero impiegate in maniera adeguata. Per esempio, con riferimento all'FBI, la *9/11 Commission* ha annotato che «funzionari dell'FBI, del [Dipartimento di] Giustizia e dell'Office of Management and Budget [OMB, l'ufficio che assiste il Presidente in materia di bilancio federale] hanno detto che i vertici dell'FBI non sembravano intenzionati a trasferire risorse al terrorismo da altre aree come la criminalità violenta e il contrasto alla droga; altri funzionari dell'FBI hanno incolpato il Congresso e l'OMB per una mancanza di volontà politica e l'incapacità di comprendere le esigenze di risorse dell'FBI»⁽¹⁰¹⁾.

Anche i decisori politici sembrano quindi portare parte della responsabilità per l'impreparazione di fronte agli attacchi terroristici dell'11 settembre. Nel complesso, si tratta di una responsabilità di portata rela-

⁽⁹⁸⁾ Charles PARKER e Eric STERN, *Bolt from the Blue or Avoidable Failure?*, cit., p. 318.

⁽⁹⁹⁾ *Ivi*, pp. 319-21.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. Erik J. DAHL, *Missing the Wake-up Call*, cit.

⁽¹⁰¹⁾ *9/11 Commission Report*, cit., p. 76.

tivamente circoscritta e in parte di natura indiretta. In particolare, è opportuno sottolineare che il fallimento dell'11 settembre non è imputabile a un fenomeno di «politicizzazione dell'*intelligence*», intesa come un'iniziativa di condizionamento e manipolazione dell'attività delle agenzie da parte dei leader politici⁽¹⁰²⁾. D'altra parte, alcuni studiosi, come Erik Dahl⁽¹⁰³⁾, hanno argomentato che la «ricettività» (*receptivity*) dei decisori politici rispetto alle indicazioni offerte dall'*intelligence*, basata sulla loro consapevolezza della minaccia e fiducia nelle agenzie, non era adeguata.

4. Minaccia terroristica e *intelligence*

Gli studi che hanno indagato in profondità il collegamento tra *intelligence* e terrorismo sono ancora pochi, anche per comprensibili difficoltà legate all'accesso alle fonti. Nondimeno, appare chiaro che la sfida lanciata ai servizi segreti dai terroristi è particolarmente impegnativa⁽¹⁰⁴⁾.

In generale, il terrorismo mette a dura prova le capacità di previsione e analisi dell'*intelligence*; infatti occorre determinare non soltanto se un attacco avrà luogo, ma anche dove, quando e come⁽¹⁰⁵⁾. Per sua natura, il terrorismo opera in maniera clandestina⁽¹⁰⁶⁾ e ricorre costantemente al fattore sorpresa. Considerata l'inferiorità militare e politica cui deve far fronte, l'elemento della sorpresa è essenziale per l'impiego di questa forma di violenza, sia a livello tattico sia a livello strategico⁽¹⁰⁷⁾. A livello tattico, ha l'effetto di moltiplicare le forze della parte più debole del conflitto, assicurandole una temporanea superiorità relativa. Esso consente all'attaccante di applicare la sua forza distruttiva su un avversario mo-

⁽¹⁰²⁾ D'altra parte, il problema della «politicizzazione dell'*intelligence*» è rintracciabile in altri casi rilevanti; per esempio, nel fallimento in merito alla valutazione sulla presenza di armi di distruzione di massa in Iraq, prima dell'invasione del paese nel 2003. Su questo caso si possono vedere, tra gli altri, Mark PHYTHIAN, *The Perfect Intelligence Failure? U.S. Pre-War Intelligence on Iraqi Weapons of Mass Destruction*, in «Politics & Policy», XXXIV, 2006, n. 2, pp. 400-424; Richard BETTS, *Enemies of Intelligence*, cit.

⁽¹⁰³⁾ Erik J. DAHL, *Intelligence and Surprise Attack*, cit., capitolo 7 e *passim*.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. Erik J. DAHL, *Warning of Terror: Explaining the Failure of Intelligence Against Terrorism*, in «Journal of Strategic Studies», XXVIII, 2005, n. 1, pp. 31-55 (specialmente pp. 31-36); ID., *Intelligence and Terrorism*, cit.

⁽¹⁰⁵⁾ Si veda, in particolare, il recente contributo di Antonio MUTTI, *Apparati di sicurezza in affanno*, in «il Mulino», LXVI, 2017, n. 1, pp. 100-109.

⁽¹⁰⁶⁾ Francesco MARONE, *L'organizzazione del segreto nei gruppi terroristici*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», LX, 2014, n. 2, pp. 303-34.

⁽¹⁰⁷⁾ Daniel R. MORRIS, *Surprise and Terrorism: A Conceptual Framework*, in «Journal of Strategic Studies», XXXII, 2009, n. 1, pp. 1-27.

mentaneamente inerme⁽¹⁰⁸⁾. I terroristi possono così raggiungere il loro obiettivo: danneggiare il nemico senza dover scendere sul campo di battaglia. A livello strategico, l'elemento della sorpresa permette di minacciare un'intera società o collettività, colpendo senza preavviso soltanto alcuni dei suoi membri. A ben vedere, il terrorismo è, in ultima istanza, una forma di violenza "psicologica" o, più precisamente, una forma di violenza basata sull'effetto psicologico che è in grado di produrre⁽¹⁰⁹⁾.

Gli spettacolari attacchi suicidi dell'11 settembre 2001 mostrano chiaramente l'importanza dell'elemento della sorpresa per il terrorismo. La sorpresa costituiva sia una scelta strategica sia una necessità tattica e persino operativa: si pensi che, come ha enfatizzato Daniel Morris, in relazione alla stessa modalità di esecuzione della violenza (aerei usati come missili da scagliare contro obiettivi prestabiliti), «[l']aspetto geniale del piano consisteva nella sua novità – nella capacità di prendere il nemico completamente di sorpresa. [...] Senza presupporre la sorpresa del nemico il piano difficilmente avrebbe potuto persino essere concepito»⁽¹¹⁰⁾.

Inoltre, è opportuno ricordare che all'inizio del XXI secolo il terrorismo transnazionale di matrice jihadista costituiva ancora una minaccia relativamente poco conosciuta in Occidente. Al-Qaida, in particolare, era un'organizzazione clandestina potente e innovativa, piuttosto diversa dai gruppi terroristici tradizionali e proveniente da un contesto culturale e sociale molto distante da quello degli Stati Uniti; per questo di non immediata decodificazione e valutazione. Si trattava poi di un nemico, di rango non-statale, ben diverso e, per molti aspetti, più sfuggente dell'avversario sovietico con il quale i servizi di *intelligence* occidentali e statunitensi si erano confrontati per decenni nel corso della Guerra Fredda⁽¹¹¹⁾, e che influenzava ancora i loro schemi interpretativi.

Le differenze rispetto alla minaccia convenzionale tipica dello scontro globale tra i due blocchi sono evidenti, tanto che vari esperti le hanno presentate schematicamente in termini di opposizione⁽¹¹²⁾. È stato notato,

⁽¹⁰⁸⁾ James J. WIRTZ, *Theory of Surprise*, in Richard K. BETTS e Thomas MAHNKEN (a cura di), *Paradoxes of Strategic Intelligence*, cit., pp. 97-111.

⁽¹⁰⁹⁾ Francesco MARONE, *La politica del terrorismo suicida*, cit., specialmente p. 33.

⁽¹¹⁰⁾ Daniel R. MORRIS, *Surprise and Terrorism*, cit., p. 13.

⁽¹¹¹⁾ Si veda, per esempio, Neal A. POLLARD e John P. SULLIVAN, *Counterterrorism and Intelligence*, in Robert DOVER, Michael S. GOODMAN e Claudia HILLEBRAND (a cura di), *Routledge Companion to Intelligence Studies*, London-New York, Routledge, 2014, pp. 245-55.

⁽¹¹²⁾ Erik J. DAHL, *Intelligence and Terrorism*, cit.

per esempio, che in passato le forze dello stato nemico erano relativamente facili da individuare, ma difficili da neutralizzare; con la nuova minaccia, invece, la situazione appare rovesciata, poiché i terroristi, in sé, sono relativamente facili da eliminare, ma sono difficili da trovare. Inoltre, mentre in passato dello stato nemico si potevano stimare le capacità, ma non era chiara l'intenzione (per esempio, la volontà di impiegare determinate armi a sua disposizione), nel caso dei terroristi l'intento di arrecare danno è chiaro e spesso ampiamente pubblicizzato, mentre l'incertezza riguarda piuttosto le effettive capacità. A questo proposito, vale peraltro la pena di aggiungere che il metodo dell'attacco suicida, in cui un attore muore deliberatamente per uccidere⁽¹¹³⁾, pone seri problemi in termini di deterrenza.

Nel complesso, la lotta al terrorismo transnazionale richiede maggior attenzione per la *human intelligence*, basata su contatti interpersonali (per esempio, attraverso l'uso di infiltrati e di informatori), rispetto ad altre attività di *intelligence* come, per esempio, la raccolta di informazioni attraverso fotografie aeree e satellitari (*imagery intelligence*, IMINT). Inoltre, sollecita un rafforzamento, non semplice, della cooperazione tra i servizi di *intelligence* dei diversi Stati.

Come ha sintetizzato Daniel Byman, «la maggior parte dei gruppi terroristici ricade nella categoria di *intelligence* degli “obiettivi difficili” [*hard targets*]. I loro membri sono difficili da identificare, le loro azioni sono difficili da anticipare e le loro organizzazioni sono difficili da infiltrare»⁽¹¹⁴⁾.

Oltretutto, alcune caratteristiche distintive del terrorismo contemporaneo, come la diffusione su scala globale, la capacità di assumere forme marcatamente decentrate o “molecolari”, la prontezza nel cambiare tattiche e obiettivi della violenza, l'impiego massiccio e sofisticato di vari mezzi di comunicazione e la molteplicità dei profili individuali di attentatori e fiancheggiatori⁽¹¹⁵⁾, rendono il compito dei servizi di *intelligence* ancora più arduo e gravoso, tanto più se si considerano i vincoli di tempo e di risorse e le eventuali pressioni politiche con cui devono confrontarsi.

Con la rapida affermazione nel 2014 dell'auto-proclamato “Stato Islamico” (detto anche ISIS o *Daish*) e, in generale, con la recrudescenza

⁽¹¹³⁾ FRANCESCO MARONE, *La politica del terrorismo suicida*, cit.

⁽¹¹⁴⁾ DANIEL BYMAN, *Strategic Surprise and the September 11 Attacks*, cit., p. 165.

⁽¹¹⁵⁾ Per una presentazione di sintesi mi permetto di rinviare a FRANCESCO MARONE, *Il nuovo volto del terrorismo jihadista*, in «il Mulino», LXIV, 2015, n. 2, pp. 293-302.

dopo il 2011 del terrorismo transnazionale di matrice jihadista in varie aree del mondo⁽¹¹⁶⁾, compresa l'Europa, l'*intelligence* è chiamata ad affrontare una sfida tanto vitale quanto complessa e impegnativa⁽¹¹⁷⁾. In questo contesto, il clamoroso fallimento dell'11 settembre 2001 rappresenta un evento cruciale a cui guardare ancora con grande attenzione.

⁽¹¹⁶⁾ In particolare, Lorenzo VIDINO, Francesco MARONE ed Eva ENTENMANN, *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*, Report, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) / Program on Extremism at the George Washington University (PoE-GWU) / International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT), 2017.

⁽¹¹⁷⁾ Si veda, per esempio, il recente contributo di Timothy HOLMAN, *Why States Fail to Counter Foreign Fighter Mobilizations: The Role of Intelligence Services*, in «Perspectives on Terrorism», X, 2016, n. 6, pp. 140-155.