

Francesco Marone

## Dieci anni dopo.

### L'11 settembre e il fallimento dell'*intelligence*<sup>(\*)</sup>

L'11 settembre ha rappresentato un evento cruciale nella politica internazionale. Gli spettacolari attacchi suicidi realizzati da un manipolo di terroristi di al-Qaeda colsero di sorpresa l'unica superpotenza globale. Come fu possibile? Perché i formidabili servizi segreti statunitensi non riuscirono a prevedere ed evitare questa tragedia?

Il presente studio si pone l'obiettivo di rispondere a queste domande, sulla base di resoconti e documenti ufficiali (in particolare, il rapporto finale della Commissione nazionale d'inchiesta sull'11 settembre pubblicato nel 2004)<sup>1</sup> e della copiosa letteratura sull'argomento.

Commentatori e giornalisti tendono ad attribuire la colpa dei fallimenti dell'*intelligence* a singoli individui, solitamente ai livelli più alti della gerarchia. La catastrofe dell'11 settembre, per esempio, ha subito stimolato una cospicua letteratura, spesso colorata da preferenze politiche, volta ad 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 quasi sempre fallimenti strutturali, non attribuibili a errori marchiani commessi da un individuo o da un gruppo di individui. Questa osservazione ha implicazioni pratiche tanto rilevanti quanto poco ottimistiche: per rimediare a un fallimento non basta punire o rimuovere un individuo o un gruppo, ma occorre rivedere l'intero sistema. La corrente dominante nella letteratura scientifica, cui va solitamente il nome di «scuola ortodossa», sostiene addirittura che i fallimenti dell'*intelligence* nel caso di attacchi a sorpresa sono «inevitabili» perché in definitiva sono causati da limiti e dilemmi intrinseci non eliminabili in una situazione di incertezza<sup>2</sup>.

N. 67 – SEPTEMBER 2011

## Abstract

9-11 represented a crucial event in international politics. It took the world's only superpower by surprise. How was it possible? This paper investigates the causes of that intelligence failure. It refers to three complementary "cuts".

First, it examines cognitive and psychological factors such as the «signal to noise ratio» problem, overconfidence, wishful thinking, lack of imagination, "cry wolf" syndrome, confirmation bias.

Second, it pays attention to organizational complexity and fragmentation, problems of coordination, inter- and intra-organizational competition, with an emphasis on the role of the CIA and the FBI. Third, it takes the responsibility of decision-makers into account, by examining the problem of the government response to warning, policy failures and drawbacks arising from overcrowded agendas, competing priorities and political-electoral interests.

*Francesco Marone is a Post-Doctoral Fellow in Political Science at the University of Pavia.*

(\*) The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

<sup>1</sup> *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (meglio noto come *9/11 Commission Report*), 22 July 2004, <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>.

<sup>2</sup> Si vedano, in particolare, M.I. HANDEL, *The Yom Kippur War and the Inevitability of Surprise*, in «International Studies Quarterly», 21, 3, 1977, pp. 461-502; R.K. BETTS, *Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable*, in «World Politics», 31, 1, 1978, pp. 61-89.

La catastrofe dell'11 settembre 2001 costituisce il più noto e importante caso di fallimento dell'*intelligence* degli ultimi anni. Gli attacchi contro le Torri Gemelle e il Pentagono sono stati talvolta dipinti come un inaspettato "fulmine a ciel sereno". In realtà le motivazioni e le capacità delle organizzazioni terroristiche dell'epoca, e in particolare di al-Qaeda, non erano ignote a numerosi funzionari governativi ed esperti. A dieci anni di distanza dagli eventi, il testo esamina sinteticamente le cause di quel clamoroso fallimento dell'*intelligence*, prendendo in considerazione tre classi di fattori complementari: i fattori cognitivi e psicologici, i fattori burocratico-organizzativi e i fattori politici<sup>3</sup>.

### Fattori cognitivi e psicologici

Uno dei problemi classici dell'attività di *intelligence* concerne il sovraccarico delle informazioni. I servizi segreti e le forze dell'ordine raccolgono continuamente un'enorme quantità di informazioni. In questa moltitudine di conoscenze, spesso contraddittorie, si possono nascondere elementi preziosi. Il problema risiede evidentemente nella difficoltà a riconoscerne il valore.

Adottando una visione retrospettiva ("con il senno di poi"), sfortunatamente ingannevole<sup>4</sup>, 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 che precedettero la catastrofe furono raccolti numerosi allarmi e segnali preoccupanti, specialmente durante quella che la *9/11 Commission* ha chiamato l'«estate delle minacce» (*threat summer*) del 2001. Come ha testimoniato più tardi il Director of Central Intelligence (Dci), George Tenet, il «sistema stava lampeggiando rosso»<sup>5</sup>.

Il fallimento dell'*intelligence* può essere così causato non tanto dalla mancanza di informazioni, quanto dal loro eccesso. In letteratura la questione è nota con il nome di «rapporto tra segnale e rumore» (*signal to noise ratio*)<sup>6</sup>; le poche informazioni vere e rilevanti (*signal*) sono spesso sommerse da una massa di informazioni false e/o irrilevanti (*noise*). D'altra parte, anche quando alcune informazioni rilevanti emergono dal "rumore di fondo" possono essere così generiche da risultare pressoché inutili. Secondo la *9/11 Commission*, «la maggior parte della comunità d'*intelligence* nell'estate del 2001 riconobbe che il numero e la gravità delle segnalazioni sulle minacce erano 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<sup>7</sup>. In termini tecnici, mentre la *strategic warning* sulla minaccia posta da al-Qaeda fu, nel complesso, adeguata, la *tactical warning* sugli attacchi imminenti fallì<sup>8</sup>.

Si pensi che ancora oggi la validità di questi allarmi generici non è stata pienamente confermata. La stessa *9/11 Commission* deve ammettere: «non possiamo dire con certezza se questi resoconti [di allarme], drammatici com'erano, fossero collegati agli attacchi dell'11 settembre»<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. G. ALLISON, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971; G. ALLISON - P. ZELIKOW, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 1999<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> Il problema è conosciuto con il nome di *hindsight bias*, traducibile con "distorsione retrospettiva del giudizio". Cfr. M. CATINO, *Miopia organizzativa: problemi di razionalità e previsione nelle organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 92-95.

<sup>5</sup> *9/11 Commission Report*, cit., cap. 8.

<sup>6</sup> R. WOHLSTETTER, *Pearl Harbor: Warning and Decision*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1962.

<sup>7</sup> *9/11 Commission Report*, cit., pp. 262-263.

<sup>8</sup> D. BYMAN, *Strategic Surprise and the September 11 Attacks*, in «Annual Review of Political Science», 8, pp. 145-170 (pp. 151-152).

<sup>9</sup> *9/11 Commission Report*, cit., p. 263.

L'eccessiva confidenza nei propri mezzi è stata uno dei fattori psicologici che ha favorito il fallimento dell'*intelligence*. Tale atteggiamento ha portato alla drammatica sottovalutazione del pericolo rappresentato da al-Qaeda.

L'organizzazione terroristica non aveva certo nascosto la propria ostilità nei confronti degli Stati Uniti. Il 23 febbraio 1998 Bin Laden, al-Zawahiri e altri tre leader islamisti avevano emesso una celebre *fatwa* in cui incitavano i fedeli musulmani a uccidere gli americani, militari o civili, in qualunque parte del mondo. Al-Qaeda aveva poi dimostrato di avere le capacità, oltre che l'intenzione, di pianificare ed eseguire grandi e complessi attacchi suicidi contro cittadini statunitensi: il 7 agosto del 1998 vennero colpite simultaneamente le ambasciate statunitensi di Tanzania e Kenya e il 12 ottobre 2000 fu la volta del cacciatorpediniere USS Cole nello Yemen. Questi attacchi di alto profilo non modificarono profondamente l'atteggiamento statunitense di eccessiva confidenza nei propri mezzi; al contrario, essi furono inseriti senza troppe difficoltà in una visione ottimistica della minaccia portata dal terrorismo. In effetti, negli anni '90 la significativa riduzione della frequenza degli attacchi terroristici a livello globale era stata attribuita, a torto o a ragione, anche all'attività dell'antiterrorismo Usa. Le stesse azioni terroristiche di quegli anni erano state poi giudicate non tanto come dei fallimenti, quanto persino come dei "successi": alcuni gravi attacchi sul suolo americano, come quelli del "Giorno del terrore" nel 1993 e del "Millennium" alla fine del 1999, erano stati sventati o scongiurati, 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, in Kenya e nello Yemen), nonostante l'alto numero di vittime, si erano enfatizzati i meriti delle indagini portate avanti a fatti compiuti<sup>10</sup>.

Importanti funzionari del governo Usa, come il Dci George Tenet e il Coordinatore per l'antiterrorismo del National Security Council Richard Clarke, erano consapevoli prima dell'11 settembre della minaccia posta da al-Qaeda sul suolo americano, ma non riuscirono a fare in modo che gli altri componenti del sistema della sicurezza nazionale considerassero prioritaria tale questione e agissero di conseguenza.

L'eccessiva confidenza nei propri mezzi sembrava mescolarsi a elementi di *wishful thinking* che impedivano di riconoscere pienamente il pericolo di un attacco terroristico di alto profilo sul suolo americano. 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<sup>11</sup>. Esiti di questo tipo possono esser stati facilitati da fenomeni di conformismo, tipici di piccoli gruppi che devono assumere decisioni importanti sotto pressione.

Un altro problema collegato va spesso sotto il nome di "mancanza di immaginazione"<sup>12</sup>. Gli Stati Uniti furono certamente colti alla sorpresa dalle modalità di esecuzione degli attacchi terroristici: una squadra di terroristi dirottava simultaneamente quattro aeroplani colmi di passeggeri non per intavolare una negoziazione basata sulla liberazione di ostaggi, ma per usare gli stessi aerei come missili da scagliare contro obiettivi di alto valore simbolico. A ben vedere, tutti i principali elementi di questo piano erano già stati impiegati in precedenza, ma mai congiuntamente<sup>13</sup>: i dirottamenti

---

<sup>10</sup> Si veda *9/11 Commission Report*, cit., pp. 72-73. Cfr. E.J. DAHL, *Missing the Wake-up Call: Why Intelligence Failures Rarely Inspire Improved Performance*, in «Intelligence and National Security», 25, 6, 2010, pp. 778-799.

<sup>11</sup> C.F. PARKER - E.K. STERN, *Bolt from the Blue or Avoidable Failure? Revisiting September 11 and the Origins of Strategic Surprise*, in «Foreign Policy Analysis», 1, 3, 2005, pp. 301-331 (p. 309).

<sup>12</sup> Cfr. *9/11 Commission Report*, cit., pp. 339-348. La Commissione arriva a raccomandare 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» (*ivi*, p. 344).

<sup>13</sup> C.F. PARKER - E.K. STERN, *Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise*, in «Political Psychology», 23, 3, 2002, pp. 601-630 (pp. 601-602).

aerei avevano già una storia lunga, importante e ben conosciuta; il metodo degli attacchi suicidi, anche con il ricorso a mezzi di trasporto (come automobili, furgoni e barche), era stato adottato a partire dai primi anni '80, ai tempi della guerra civile libanese, anche contro obiettivi statunitensi<sup>14</sup>; il World Trade Center stesso era già stato oggetto di un attentato terroristico per mano di estremisti islamici nel 1993. La modalità di esecuzione degli attacchi dell'11 settembre ricordava da vicino un piano fallito del Gia (Gruppo Islamico Algerino) del dicembre 1994: in quell'occasione il 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 della Gendarmeria francese che prese d'assalto e uccise i quattro dirottatori durante una sosta per un rifornimento a Marsiglia.

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 Commission*, «la possibilità era immaginabile, e [fu] immaginata»<sup>15</sup>. La Federal Aviation Administration (Faa) e il North American Aerospace Defense Command (Norad) presero in considerazione lo scenario di un dirottamento suicida, ma lo giudicarono poco realistico e non meritevole di ulteriore attenzione. È importante notare che le loro speculazioni non si basavano su specifiche informazioni di *intelligence*<sup>16</sup>.

Purtroppo se una posizione passiva costituisce chiaramente un problema, una posizione di maggior attivismo non è necessariamente la soluzione; 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 produrrebbe risultati altrettanto dannosi; l'inconveniente è conosciuto con il nome di sindrome «al lupo!» (in inglese *cry wolf*)<sup>17</sup>, con riferimento a una popolare fiaba di Esopo. In occasione dell'11 settembre l'insistenza con cui alcuni funzionari governativi, tra cui Tenet e Clarke, segnalavano allarmi per attacchi poi non verificatisi (per quanto potessero essere realistici) ebbe l'effetto non intenzionale di abbassare, invece che di innalzare, il livello di attenzione, producendo una sorta di assuefazione agli allarmi, e finì per compromettere anche la loro credibilità personale<sup>18</sup>.

Infine, la raccolta e l'analisi della massa di informazioni non avviene nel vuoto, ma 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 le proprie credenze: si parla a questo proposito di "distorsione di conferma" (*confirmation bias*). Nel caso dell'11 settembre la maggior parte degli attori del sistema di sicurezza nazionale era convinta che al-Qaeda costituisse una seria minaccia per gli interessi statunitensi all'estero, come già dimostrato dagli attacchi in Tanzania, in Kenya e nello Yemen, ma che difficilmente essa avesse l'intenzione e/o le capacità di colpire in patria. Gli stessi elementi di allarme raccolti sembravano puntare su obiettivi oltremare<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. E.J. DAHL, *Warning of Terror: Explaining the Failure of Intelligence Against Terrorism*, in «Journal of Strategic Studies», 28, 1, 2005, pp. 31-55.

<sup>15</sup> *9/11 Commission Report*, cit., p. 345.

<sup>16</sup> *Ivi*, pp. 345-346.

<sup>17</sup> Si vedano, tra gli altri, R.K. BETTS, *Analysis, War, and Decision...*, cit.; *Idem*, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, New York, Columbia University Press, 2007, cap. 2.

<sup>18</sup> C.F. PARKER - E.K. STERN, *Bolt from the Blue...*, cit., p. 311.

<sup>19</sup> Si veda *9/11 Commission Report*, cit., p. 263 e *passim*.

### Fattori burocratico-organizzativi

Numerosi studiosi hanno attirato l'attenzione su alcuni limiti, patologie e dilemmi di carattere burocratico-organizzativo che consentono di spiegare il fallimento delle agenzie di *intelligence*.

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<sup>20</sup>. La stessa Comunità di *intelligence* (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 governative. Queste agenzie mancavano palesemente di un coordinamento adeguato.

Formalmente il ruolo di Director of Central Intelligence univa le responsabilità di direzione di fatto 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 per assegnare le risorse, per gestire il personale e per definire i programmi al di fuori della Cia<sup>21</sup>. Tutti gli sforzi messi in campo, con buona volontà, dal Dci Tenet (1997-2004) per aumentare il grado di coordinamento delle agenzie sortirono effetti modesti, se non nulli<sup>22</sup>.

Il coordinamento dell'attività di antiterrorismo era affidato al Counterterrorism Security Group (Csg), presieduto da Richard Clarke, ma questo organo inter-agenzie 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 notevole all'interno delle stesse agenzie. In particolare, l'Fbi presentava una struttura organizzativa ampiamente decentralizzata: ciascuno dei 56 uffici distribuiti sul territorio (*field offices*) godeva di una notevole autonomia nel fissare le priorità e nel gestire le risorse e il personale. La Cia, all'epoca, manteneva una netta separazione tra il Directorate of Operations (Do) deputato alla raccolta clandestina di informazioni e all'esecuzione delle "operazioni coperte" (*cover operations*) e il Directorate of Intelligence (Di) responsabile della produzione e della diffusione di analisi di *intelligence*; un'altra linea di divisione profonda, ereditata dalla guerra fredda, correva tra le attività nei quartieri generali e le attività sul campo<sup>23</sup>.

L'assenza di coordinamento, resa ancora più grave dalle differenze di procedure e di culture organizzative, ridusse drammaticamente il livello di cooperazione tra le agenzie. In particolare, il processo di condivisione delle informazioni mostrò falle preoccupanti. 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 spicco di al-Qaeda tenutosi a Kuala Lumpur in Malesia tra il 5 e l'8 gennaio del 2000, ma non trasmise quest'informazione all'Fbi o al dipartimento di Stato, nemmeno quando i due entrarono regolarmente negli Stati Uniti una settimana più tardi<sup>24</sup>.

Le relazioni tra le agenzie della Comunità di *intelligence* erano complicate e intralciate da atteggiamenti di diffidenza e sospetto reciproci, comportamenti dettati da rivalità e competizione e guerre per la difesa del proprio "territorio". Si consideri, per esempio, che dopo l'11 settembre lo stesso

---

<sup>20</sup> Cfr. G. ALLISON, *Essence of Decision...*, cit.; G. ALLISON - P. ZELIKOW, *Essence of Decision...*, cit.

<sup>21</sup> La riforma dell'*intelligence* approvata nel 2004 (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*), ha disgiunto 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 l'intera Comunità d'*intelligence*, costituita da sedici agenzie distinte, con più ampi poteri formali.

<sup>22</sup> A.B. ZEGART, *Spying Blind: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*, Princeton, Princeton University Press, 2007, *passim*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, specialmente pp. 66-67 e 122-123.

<sup>24</sup> *9/11 Commission Report*, cit., pp. 181-182; 266-272 e *passim*; A.B. ZEGART, *Spying Blind...*, cit., pp. 101-107.



Donald Rumsfeld, allora segretario della Difesa, ebbe a dichiarare eloquentemente che «ogni successo della Cia è un fallimento del dipartimento della Difesa»<sup>25</sup>.

Il piano terroristico dell'11 settembre approfittò di una falla nel rapporto tra le due principali organizzazioni di *intelligence*, la Cia e l'Fbi. 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* all'interno (compreso il controspionaggio). 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<sup>26</sup>.

A loro volta, Cia e Fbi si mostrarono impreparate di fronte alla sfida lanciata dal terrorismo di matrice islamista; una minaccia diversa e, per certi versi, più insidiosa di quelle affrontate durante la guerra fredda. Entrambe le organizzazioni rivelarono limiti e difetti vistosi in termini di struttura organizzativa, di cultura organizzativa, di reclutamento, gestione e valutazione del personale, di stanziamento delle risorse, persino (nel caso dell'Fbi) di dotazione tecnologica<sup>27</sup>.

### Fattori politici

I servizi segreti ovviamente non operano nel vuoto; essi devono innanzitutto rispondere ai decisori politici. Secondo alcuni tra i più autorevoli studiosi del settore, i fallimenti di *intelligence* sono imputabili prevalentemente alla politica<sup>28</sup>.

L'11 settembre è stato spesso considerato come un fallimento delle agenzie d'*intelligence* e non come un fallimento 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<sup>29</sup>. In realtà i prodotti dell'analisi di *intelligence* raramente sono il fondamento principale delle decisioni politiche<sup>30</sup>.

D'altra parte, i resoconti ufficiali tendono a sottostimare le responsabilità della politica. Per esempio, la Commissione d'inchiesta 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, pur essendo un documento piuttosto accurato e affidabile, finisca per attribuire la colpa del fallimento principalmente alle agenzie di *intelligence*, in particolare la Cia e l'Fbi, sottovalutando, nel complesso, le responsabilità del potere legislativo ed esecutivo<sup>31</sup>. Vale la pena di ricordare che i politici

<sup>25</sup> Citato in J.A. GENTRY, *Intelligence Failure Reframed*, in «Political Science Quarterly», 123, 2, 2008, pp. 247-270 (p. 263).

<sup>26</sup> *9/11 Commission Report*, cit., p. 263.

<sup>27</sup> Per un'analisi approfondita si rinvia a A.B. ZEGART, *Spying Blind...*, cit. Tra gli altri, si può vedere anche L. GARICANO - R.A. POSNER, *Intelligence Failures: An Organizational Economics Perspective*, in «Journal of Economic Perspectives», 19, 4, 2005, pp. 151-170.

<sup>28</sup> Per esempio, R.K. BETTS, *Analysis, War, and Decision...*, cit., p. 61.

<sup>29</sup> Per un utile inquadramento del problema dell'influenza dell'*intelligence* sulla presa delle decisioni politiche si segnala O. LESLAU, *The Effect of Intelligence on the Decisionmaking Process*, in «International Journal of Intelligence and CounterIntelligence», 23, 3, 2010, pp. 426-448.

<sup>30</sup> Si veda S. MARRIN, *The 9/11 Terrorist Attacks: A Failure of Policy Not Strategic Intelligence Analysis*, in «Intelligence and National Security», 26, 2-3, 2011, pp. 182-202.

<sup>31</sup> Cfr. *Ibidem*, specialmente pp. 187-188; T.E. COPELAND, *Fool Me Twice: Intelligence Failure and Mass Casualty Terrorism*, Leiden, Brill, 2007, pp. 201-211. Il presidente Bush, i Comitati di sorveglianza sull'*intelligence* del Senato e della Camera dei rappresentanti e il Dci Tenet dapprincipio si opposero a qualsiasi inchiesta ufficiale sul fallimento dell'11

hanno l'opportunità di scaricare pubblicamente la responsabilità di errori e insuccessi sulle agenzie d'*intelligence*, vincolate alla segretezza e alla fedeltà istituzionale.

A ben vedere, la condotta dei *decision-makers* non è stata esente da errori e omissioni. In primo luogo, i vertici politici avevano probabilmente compreso la gravità della minaccia costituita da al-Qaeda, ma non diedero prova di agire in maniera conseguente. Secondo il parere (cauto) 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-Qaeda 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»<sup>32</sup>. In generale, l'amministrazione Bush si mostrò attendista e piuttosto passiva<sup>33</sup>. Alcuni esponenti di spicco del governo, come il ministro della Giustizia, John Ashcroft<sup>34</sup>, e il vice-segretario della Difesa, Paul Wolfowitz<sup>35</sup>, accolsero con scetticismo e persino con ostilità gli allarmi su Bin Laden.

Secondo alcuni critici, le amministrazioni Clinton e Bush, Jr. non furono in grado, a valle, di affrontare le cause della minaccia terroristica ai danni degli interessi degli Stati Uniti<sup>36</sup>. Chiaramente le ragioni di fondo della violenza di al-Qaeda costituiscono una preconditione remota dei fatti dell'11 settembre. Il tema, ampio e scivoloso, oltrepassa i limiti di questo studio e pertanto non viene esaminato in questa sede.

Il governo di Washington avrebbe potuto predisporre interventi di carattere offensivo contro al-Qaeda. Un piano per catturare Bin Laden, elaborato dalla Cia nel 1998, non fu mai messo in pratica; l'idea di sferrare un pesante attacco ai Talebani, che ospitavano l'organizzazione terroristica in Afghanistan, non fu nemmeno presa in considerazione<sup>37</sup>. Evidentemente all'epoca queste azioni apparivano troppo costose rispetto alla gravità del pericolo percepito.

Su un altro piano, sono gli stessi limiti, soprattutto organizzativi, della Comunità d'*intelligence* a chiamare in causa la responsabilità dei *policy-makers*. Infatti, dopo la fine della guerra fredda non venne portata avanti nessuna riforma significativa dell'*intelligence* statunitense. I decisori politici non furono in grado di correggere debolezze e storture che pure erano già ampiamente note prima dell'11 settembre<sup>38</sup>.

Né il presidente né il Congresso avevano un interesse pressante a imbarcarsi in una riforma organica del sistema d'*intelligence*: un'impresa molto impegnativa, delicata e complessa che non avrebbe portato vantaggi elettorali e politici degni di nota (in assenza di una crisi). In mancanza di una riforma di iniziativa politica, la Cia, sotto la guida di Tenet, tentò la via del rinnovamento dall'interno, ma con risultati esigui<sup>39</sup>.

---

settembre: M.A. GOODMAN, *9/11: The Failure of Strategic Intelligence*, in «Intelligence and National Security», 18, 4, 2003, pp. 59-71 (pp. 59-60).

<sup>32</sup> *9/11 Commission Report*, cit., pp. 342-343.

<sup>33</sup> Cfr. *ibidem*, p. 343.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 209 e 265.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 202 e 259.

<sup>36</sup> S. MARRIN, *The 9/11 Terrorist Attacks...*, cit., pp. 188-192.

<sup>37</sup> *9/11 Commission Report*, cit., pp. 111-115 e p. 349.

<sup>38</sup> A.B. ZEGART, *Spying Blind...*, cit., cap. 2.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

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. Avvertimenti incalzanti giunsero sia all'amministrazione Clinton sia all'amministrazione Bush<sup>40</sup>.

Le esitazioni e le omissioni del governo di Washington erano condizionate, in parte, dal cronico sovraccarico delle agende politiche. In un contesto caratterizzato da numerose *issues* politiche in competizione tra loro, con l'inevitabile scarsità di tempo e risorse a disposizione, il tema del terrorismo non si affermò come una priorità dell'amministrazione Bush<sup>41</sup>. Gli attacchi suicidi realizzati da al-Qaeda in Tanzania, Kenya e nello Yemen, per quanto gravi, non avevano coinvolto la popolazione americana; non sorprende che l'attenzione e l'impegno dei decisori politici vengano stimolati soprattutto dalle crisi "vicine" in termini di tempo e di spazio<sup>42</sup>.

Anche la politica sembra quindi portare parte della responsabilità per l'impreparazione di fronte agli attacchi dell'11 settembre<sup>43</sup>.

Nel settembre del 2001 al-Qaeda era una potente rete terroristica di portata transnazionale, capace di impiegare efficacemente e ingegnosamente le opportunità e le tecnologie del mondo "globalizzato". All'epoca essa poteva anche contare sul rifugio sicuro dell'Afghanistan in mano ai Talebani.

Dieci anni fa l'organizzazione di Bin Laden, non ancora assurda a fama planetaria, fu in grado di cogliere di sorpresa l'unica superpotenza globale e di portare a termine il più grande attacco terroristico della storia nel cuore del suo territorio. Un evento che, com'è noto, ha avuto un'influenza profonda sugli Stati Uniti e su gran parte del mondo.

<sup>40</sup> S. MARRIN, *The 9/11 Terrorist Attacks...*, cit., pp. 195-196.

<sup>41</sup> C.F. PARKER - E.K. STERN, *Bolt from the Blue...*, cit., pp. 319-321.

<sup>42</sup> Cfr. E.J. DAHL, *Missing the Wake-up Call...*, cit.

<sup>43</sup> Nondimeno è opportuno sottolineare che il fallimento dell'11 settembre non è imputabile a un processo di deliberata "politicizzazione" dell'*intelligence*; fenomeno rintracciabile, al contrario, nel successivo fallimento sulla valutazione della presenza di armi di distruzione di massa in Iraq.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

© ISPI 2011