

December 5, 1963
**Report from Alessandrini to Saragat concerning the
Development of NATO MLF**

Citation:

"Report from Alessandrini to Saragat concerning the Development of NATO MLF",
December 5, 1963, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio
Andreotti, Box 1009, Subseries -N/A, Folder 2.
<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/187896>

Summary:

Report by Italian representative to the Atlantic Council A. Alessandrini to Foreign
Minister on the development since 1957 of a NATO Nuclear Multilateral Force. The paper
discusses the positions of the various European NATO members and conducts an
assessment related to Italy's position. Two annexes. Annex A: Basic Elements of the
covenant; B, Summary of Paris consultations.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

5934

Parigi, 5 dicembre 1963

Signor Ministro,

ho l'onore di inviare qui unito a Vostra Eccellenza un rapporto da me redatto, contemporaneamente e parallelamente ai "briefings" relativi all'Agenda della prossima Riunione Ministeriale Atlantica, sul progetto di creazione di una Forza Nucleare Multilaterale.

Tale progetto, che forma tuttora oggetto di studi e di conversazioni ad referendum da parte del Gruppo di Lavoro del quale faccio parte, non è incluso nell'Agenda della Riunione Ministeriale. Ho tuttavia ritenuto opportuno riferire in merito a Vostra Eccellenza, sia per la connessione dell'argomento con gli altri problemi atlantici, sia perchè è possibile che l'argomento stesso possa essere, anche se non in Agenda, evocato da qualcuno dei Ministri alleati che prenderanno parte alla Riunione.

Voglia gradire, Signor Ministro, i sensi del mio devoto ossequio.

Alessandro

Sua Eccellenza
l'On. Giuseppe SARAGAT
Ministro degli Affari Esteri

R o m a

SECRETPROGETTO DI CREAZIONE DI UNA FORZA
NUCLEARE MULTILATERALE

- - - -

Le origini più lontane del progetto per la creazione di una forza multilaterale risalgono, come è noto, al 1957, e precisamente alla Riunione Ministeriale NATO di quel Dicembre, quando apparve la necessità di contrapporre al crescente aumento delle armi nucleari sovietiche ed alla loro approssimativa equivalenza a quelle occidentali ("stalemate") un sistema più ravvicinato e più flessibile, per il mantenimento della "forward strategy" atlantica.

Quel Consiglio Ministeriale decise a tal fine la "distribuzione" agli alleati europei delle armi nucleari americane, con relative basi: nessuno si oppose. Gli scandinavi declinarono l'offerta, ma neppur essi si opposero alla decisione. Si sa come andarono poi in pratica le cose: gli inglesi misero a disposizione degli Stati Uniti alcune basi, contro l'assicurazione del proseguimento della collaborazione anglo-americana nella produzione in comune, con concorso finanziario americano di aerei e missili atti ad assicurare una qualche fisionomia nazionale all'armamento britannico.

./.

- 2 -

I francesi esitarono per un po' di tempo, poi Gaillard e Bourgès-Maunoury decisero di lasciar cadere, senza risposta, l'offerta americana impostando invece, più sulla carta che altro, la creazione di una forza nucleare nazionale. Ciò a scopo ovviamente politico e sempre nella speranza di ottenere "blue prints" ed aiuti americani malgrado il divieto del Congresso (De Gaulle e soprattutto i gaullisti si richiamano sempre a questa decisione della IV Repubblica in favore della "force de frappe").

Per i tedeschi, a quell'epoca, non vi era nulla da dire né da fare, neppure per accettare l'offerta americana: la cosa avrebbe sollevato troppo scalpore, non solo a Mosca ma anche presso alcuni alleati. Era già molto se si poteva, in sordina, assicurare in Germania la presenza di armi atomiche tattiche, in mano americana.

Restavano, fra gli alleati europei di un qualche peso militare, i turchi e gli italiani. I turchi, strettamente legati agli sviluppi della difesa decisa dal Pentagono ed agli aiuti americani, accettarono. Gli italiani, sempre ansiosi di non essere lasciati da parte e di entrare in qualche modo nel quadro nucleare, fecero altrettanto. Influi ovviamente sulla decisione italiana il desiderio di far cosa gradita all'America. Ed ai turchi ed agli italiani furono assegnate le basi di missili Jupiter di Adalia e di Gioia del Colle.

./.

- 3 -

Tutti gli altri alleati europei, scandinavi previamente eccettuati, rimasero, sia per le loro modeste proporzioni, sia per star a vedere quel che facevano gli alleati maggiori, passivi.

Tale rimase la situazione "nucleare" europea fino al 1961. E' difficile dire quale reale valore strategico avrebbero avuto in caso di conflitto i Jupiter installati in Italia ed in Turchia. Certo essi, posti in arcinote basi fisse, erano estremamente vulnerabili. Ma essi esistevano, e non si può con sicurezza affermare che non abbiano contribuito all'equilibrio delle forze est-ovest in un momento in cui l'esito di un conflitto nucleare fra i due blocchi andava apparendo sempre più problematico ed astratto. Comunque, è certo che il Governo di Washington - assai esitante e fiacco nel forzare tutti gli alleati europei all'applicazione delle decisioni del Consiglio NATO del '57 - registrò la buona volontà italiana e turca. Di tale soddisfazione verso Roma e verso Ankara si sono sentite d'altronde, e si sentono tutto ra, le conseguenze, nella costante fiducia che, malgrado evoluzioni interne nei due paesi, Washington tende a di mostrare loro. E ciò va registrato e portato all'attivo della decisione presa per l'installazione dei Jupiter nei due paesi europei meridionali.

Frattanto l'evoluzione tecnica ed il confronto nucleare est-ovest si faceva sempre più pressante, dimo-

./.

- 4 -

strando tutta l'insufficienza dell'allineamento nucleare europeo. Si facevano strada le prime teorie sulla soglia nucleare; sul "trip wire"; sulla risposta flessibile; sulla gradualità dell'impegno nucleare; sulle differenziazioni fra armi nucleari tattiche e strategiche; sul rilancio delle armi convenzionali, ecc..

In tali condizioni Norstad avanzava la richiesta di una forza nucleare corrispondente almeno a quella sovietica: 600 MRBM, fissi e mobili, da distribuire in tutta Europa.

Il progetto di Norstad, come è noto, fallì. L'allora Comandante Supremo guadagnò alla sua tesi ed alla sua richiesta Stikker (che ancora professa la sua fede in quel progetto) ed Adenauer, ma le opposizioni nazionali a progetti di installazioni missilistiche terrestri si erano andate facendo più gagliarde: soprattutto quella francese, avendo De Gaulle sposato entusiasticamente il progetto della "force de frappe" della IV Repubblica. Gli inglesi, per ragioni soprattutto di prestigio governativo elettorale, si ostinavano a colorire di tinta nazionalistica la difesa nucleare. D'altro lato, la situazione politica interna italiana andava evolvendo verso interrogativi sull'utilità delle basi missilistiche già accettate.

./.

- 5 -

Su tale contesto europeo si sviluppavano in America le teorie dell'équipe di Harward, con Mac Namara e Taylor al timone delle decisioni dell'Amministrazione Kennedy che superava l'opposizione dei tradizionalisti del Pentagono.

A partire dagli inizi del 1961, gli studi americani su una forza nucleare navale, già iniziati in linea teorica fin dal 1959, cominciano a prendere consistenza ed autorità. Gli avvenimenti, gli sviluppi della politica internazionale favorivano la progressiva affermazione di tali studi e di tali tendenze. De Gaulle si dimostrava sempre più deciso nel suo atteggiamento secessionista e supernazionalista. Senza osar rompere interamente con l'Alleanza, egli opponeva ad essa ogni possibile ostruzionismo e rendeva vano ogni piano di difesa nucleare terrestre europea, essendo la Francia di De Gaulle piantata nel bel mezzo del vecchio continente.

D'altro lato si andava facendo sempre più viva e più sentita la necessità di dar in qualche modo alla Germania, giunta ad essere la prima potenza militare convenzionale in Europa, una voce in materia atomica. Ciò senza provocare, con un suo armamento atomico diretto, proteste e risentimenti, sia russi che occidentali.

A lato di tali due fattori, si rivelava una sempre maggiore debolezza inglese ed una sempre crescente intolleranza italiana nei riguardi delle basi.

./.

- 6 -

Nel quadro del generale "hardening" delle basi nucleari quelle europee non protette venivano ritirate e sostituite con i sottomarini Polaris nell'aprile 1963 ed alcune missioni - Smith-Lee, Rickets Merchant - venivano successivamente inviate in Europa per rappresentare agli Alleati giudicati interessati l'opportunità politica e militare di rinviare l'esame della possibilità di installazione di basi missilistiche terrestri in Europa e l'interesse di procedere al più presto alla creazione di una forza alleata multilaterale installata su mezzi navali da porre a disposizione del Comandante Supremo Alleato in Europa.

La missione più importante è stata quella guidata dall'Ambasciatore Merchant, nel marzo dell'anno in corso. Essa ha indubbiamente rappresentato la conclusione, da parte americana, del processo militare e politico aperti con la riunione ministeriale NATO del dicembre 1957 ed ha posto le basi concrete per l'impostazione del progetto di forza multilaterale. Essa ha concluso le esperienze negative dell'invito, formulato agli alleati nella predetta riunione ministeriale del '57, ad accogliere basi missilistiche terrestri e si è sovrapposta, come era prevedibile, al tentativo inglese, finora sterile, di realizzare (incontro Kennedy-Mac Millan a Nassau) un tipo di organizzazione nucleare alleata - la cosiddetta Forza Multinazionale o Interalleata - nel quale le forze nazionali potessero

./.

- 7 -

conservare una loro individualità nazionale. Malgrado le decisioni del Consiglio Ministeriale di Ottawa (maggio 1963) favorevoli alla creazione della "Forza Multinazionale" o "Interalleata" - alla quale d'altronde la Francia non aveva aderito - nessun progresso reale è infatti stato fatto nella sua organizzazione.

La missione Merchant in Europa ha posto anche fine alle esitazioni americane circa la scelta del mezzo navale da impiegare per la MLF.

Era stato infatti, in un primo tempo, esaminato, ed anzi approvato a Washington, un progetto che prevedeva l'impiego di sommergibili atomici (quelli convenzionali essendo stimati troppo lenti), ma l'Amministrazione si era trovata davanti a tre ordini di difficoltà: difficoltà tecniche, per l'integrazione; in unità tanto ristrette e particolarmente difficili da operare, di equipaggi di varie nazionalità; difficoltà politiche, rappresentate dalla prevedibile opposizione del Congresso alla presenza di nazionalità straniere su sommergibili atomici; difficoltà finanziarie per l'alto costo del progetto. Si è così giunti alla formulazione di un progetto che prevede l'impiego di 25 navi di superficie, di tipo mercantile, dotata ognuna di missili "Polaris", con stati maggiori ed equipaggi misti appartenenti a tre nazionalità alleate diverse, dipendenti da un "Board of Governors" formato dai rappresentanti dei Paesi membri sostenenti le spese necessarie in

./.

- 8 -

misura non superiore al 40% del costo previsto per la realizzazione dell'iniziativa.

Allego copia (Allegato A) del documento americano che presenta i "Basic Elements" del progetto e che indica le linee principali e le specificazioni più importanti del progetto stesso. Ove Vostra Eccellenza desideri conoscere maggiori dettagli, il Servizio NATO del Ministero potrà sottoporre all'Eccellenza Vostra il "Background Document", da me inviato a Roma nell'ottobre scorso, e che contiene ampi particolari ed indicazioni.

La proposta degli Stati Uniti per la creazione di una Forza Nucleare Alleata è stata presentata a quei membri della NATO che erano presupposti esservi favorevoli o non esservi, al meno, pregiudizialmente contrari: Germania, Italia, Grecia, Turchia, Belgio, Gran Bretagna, Olanda.

I primi sei hanno accettato, sia pure per motivi e con fini diversi, di iniziare, ad referendum, conversazioni e studi sull'argomento. Il sesto, l'Olanda, dopo lungamente tergiversato - soprattutto per capire, cosa facile, che cosa veramente volesse la Gran Bretagna - ha comunicato solo ieri la sua adesione, alle stesse condizioni.

Alla "goodwill mission" di Merchant ed alle accettazioni di massima dei predetti paesi alleati, è seguita, durante l'anno in corso, una nuova missione dell'Ammiraglio Ricketts. Essa era in verità necessaria poichè l'as-

./.

- 9 -

senso di massima espresso dai predetti paesi muoveva soprattutto - e muove tuttora - da considerazioni politiche. Sul reale valore militare e strategico del progetto sono stati invece espressi - da tutti - perplessità e dubbi, che necessitano chiarimenti.

L'Ammiraglio Ricketts si è adoperato a chiarire alcuni pressanti interrogativi militari; altri sono rimasti tali. I paesi interpellati hanno tuttavia deciso di iniziare conversazioni e studi intesi a chiarire il problema ed a redigere, senza alcun previo impegno, un progetto di massima da sottoporre ai vari Governi interessati.

Si è cominciato, a conclusione della seconda missione Ricketts, con conversazioni di carattere militare, ma ci si è rapidamente accorti, non solo a Washington ma anche - e principalmente - nelle capitali europee, del fatto che ~~il progetto~~, da un movente inizialmente militare si è passati ad una caratterizzazione prevalentemente politica. Si è allora deciso, anche per nostra iniziativa, di trasferire a Parigi la trattazione principale della questione e del progetto e si è costituito un Gruppo di Lavoro composto dai Rappresentanti Permanenti presso la NATO dei sopracitati Paesi, dal quale dipendono il Sottogruppo Militare, già prima esistente a Washington e il Sottogruppo Giuridico, creato a Parigi per le ovvie implicazioni e ripercussioni del progetto nel campo del diritto internazionale. Sono stati previsti, se necessari, altri Sottocomitati tecnici.

./.

- 10 -

Tutti i Delegati nazionali hanno, in partenza, dichiarato che essi partecipavano alle conversazioni senza alcun impegno e ad referendum. Solo quando il quadro della progettata MLF, tracciato secondo le concordanze, espresse a maggioranza, delle idee espresse dai Delegati partecipanti ai lavori sarà ultimato, i vari Governi potranno e dovranno esprimersi in modo definitivo sull'iniziativa.

E' con animo in verità sereno, onesto, sgombro da preconcetti che il Gruppo di Lavoro si è riunito e continua a riunirsi, in riunioni settimanali presiedute a turno da ciascuno dei partecipanti.

Unisco (Allegato B) un resoconto delle riunioni finora tenute dal Gruppo e delle indicazioni emerse dalle conversazioni, che sono tuttora in corso.

- Un problema si è posto fin dall'inizio di tali riunioni: la partecipazione o meno del Segretario Generale della NATO.

Due parole sulla posizione di Stikker nei riguardi della progettata MLF sono necessarie, poichè tale posizione influisce su quella fra NATO e Forza Multilaterale. Stikker, dopo aver partecipato come osservatore ad una prima riunione del Gruppo di Lavoro, non ha continuato ad assistere alle riunioni poichè il Gruppo non ha accettato che egli fosse, in caso di assenza, sostituito da persona designata dallo stesso Segretario Generale. Il Gruppo ha infatti stimato opportuno decidere che, in una fase tanto delicata e riservata, Stikker intervenisse personalmente oppure fosse "briefed" dal Presidente di turno. Stikker ha rifiutato e ne è conseguita una certa, progressiva

- 11 -

mancanza di sufficienti contatti fra la NATO vera e propria e quello che potrebbe essere considerato come un suo progettato satellite : la MLF.

Riferisco ciò non perchè la questione - in buona parte determinata dalla particolare personalità di Stikker - abbia un valore per sè stessa ma perchè essa coinvolge i futuri rapporti fra NATO e MLF. Già, in previsione della prossima Riunione Ministeriale, si presentano interrogativi da parte di Stikker per conoscere, e forse per discutere in Consiglio, a che punto stanno le conversazioni MLF. Interrogativi ovviamente intempestivi.

Il problema dei rapporti NATO - MLF, tuttavia, esiste e si farà sentire in modo sempre più preciso. Vi è chi, alla Porte Dauphine, si domanda se il progetto MLF non rappresenti in nuce una nuova concezione atlantica e se esso non derivi da quella sentita necessità di iniziativa e di efficienza della NATO che il separatismo francese e le tergiversazioni britanniche, nostalgiche d'altri tempi e d'altre "situazioni speciali", hanno ostacolato.

E' difficile dare oggi una risposta a tale domanda. E' tuttavia utile, forse, il considerare i moventi essenziali che possono avere indotto alcuni paesi membri dell'Alleanza ad unirsi per esaminare per loro conto una iniziativa tanto impegnativa quale quella della MLF.

•/•

- 12 -

- Cominciamo con gli Stati Uniti. Già nel riandare, più sopra, ai precedenti del tentativo di una maggiore collaborazione - in attesa di una auspicata ma oggi difficile (a causa della legge Mac Mahon) integrazione fra Alleati in tema di difesa nucleare - abbiamo visto, per quanto riguarda gli Stati Uniti, un motivo relativamente recente ma dominante : quello della necessità, diremo, di "aggirare" l'ostruzionismo francese. Non vi è dubbio che tale necessità è stata, ed è, preminente fra gli elementi determinanti l'iniziativa statunitense per la creazione di una forza nucleare multilaterale. Detto ciò, non posso non aggiungere che è tuttavia possibile rilevare, da parte americana - anche nelle prime impostazioni date al progetto - una certa speranza in un futuro ritorno francese all'ovile ed in una possibile, anche se parziale, adesione avvenire della Francia alla progettata nuova Forza. Personalmente, e finchè De Gaulle sta all'Eliseo, dubito di tale possibilità, anche se il divenire di un paese non può essere determinato da impostazioni di persone, per quanto autorevoli esse siano. Tale speranza americana non va quindi contrariata : anzi, essa va incoraggiata poichè coincide con speranze ed istanze europeistiche delle quali proprio noi italiani siamo i più convinti assertori.

- 13 -

Finchè però tale speranza non diventi realtà, è ben certo che gli Stati Uniti sono decisi a proceder oltre, senza la Francia, e se necessario all'infuori della NATO. Ne sono prova le costanti pressioni - dirette ed indirette - che il Governo di Washington esercita affinché i lavori per la definizione del progetto MLF procedano speditamente e positivamente.

Solo un innegabile, e devo dire ragionato, riguardo verso la situazione politica italiana e verso i suoi sviluppi sembra infatti aver indotto gli Americani a batter finora il passo ed a non accelerare i tempi. Ma è da attendersi - ed il mio collega Finletter me lo ha più volte detto - che appena costituito il nuovo Governo Italiano, il ritmo dei lavori (a partire dal noto, primo esperimento a bordo di una nave statunitense) venga accelerato e che Washington eserciti forti pressioni per un rapido raggiungimento di conclusioni atte a porre i Governi che hanno già dato una adesione di massima davanti alla necessità di pronunciarsi chiaramente ed inequivocabilmente sul progetto risultante da tali studi. Desidero segnalare in modo particolare a Vostra Eccellenza tale probabilità.

- In tale preciso ed indubbio proposito i Tedeschi si allineano in maniera assoluta con gli Americani. Anzi, essi sembrano premere ancor più degli stessi Americani in favore di rapide ed affermative

./.

- 14 -

decisioni. Il mio collega tedesco rappresenta sempre, nelle riunioni, l'elemento più avanzato, anche a costo di parziali rinunzie e di particolari concessioni su specifici punti : purchè si cammini, purchè si vada avanti.

- E qui passiamo alla campana opposta : quella Inglese. Devo francamente dire, dopo una diecina di riunioni, che non ho ancora ben capito che cosa vogliano gli Inglesi. Forse non lo sanno neppur loro. E' evidente che non amano il progetto MLF e che pongono in essere ogni sorta di rèmeore per complicare piuttosto che per facilitare le cose. Ma è altrettanto evidente - e mi stupirei se mi sbagliassi - che non osano e non oseranno mai contraddire a fondo lo Zio Sam. Le nostalgie per le antiche "relazioni speciali" anglo-sassoni si confondono con le amarezze per le bocciature inflitte da Washington ai progetti aerei e missilistici britannici. Ma da ciò all'erigersi a nemici della MLF corre molta strada e hanno luogo molti, anche se forzati, ripensamenti.

Mi sbaglierò forse, ma ritengo che, rebus sic stantibus e se la nuova Amministrazione Johnson non cambierà idea - ciò che non credo - gli Inglesi - Conservatori o Laburisti - finiranno per accettare il progetto. Anzi, passato il prossimo Rubicone elettorale, per farsene paladini e, naturalmente, dirigenti.

- 15 -

- Vi è un punto sul quale, tipicamente, gli Inglesi non mollano, e forse non molleranno facilmente : quello finanziario. Già ci siamo, in seno al Gruppo, trovati di fronte a tentativi inglesi, a mezze proposte, a silenzi, ecc. per far equivalere i contributi in "kind" (equipaggi, basi, servizi, ecc.) ai contributi finanziari. Ciò che in parole povere vuol dire far pagare agli altri lo scotto, riservandosi tutti i vantaggi. A parte ciò, ripeto, credo che gli Inglesi finiranno per essere più che "committal" nei riguardi della MLF, malgrado le recenti - ed elettorali - prudenze verbali di Sir Alec Douglas-Home.

- La constatazione del tentativo di associazione alla Forza senza sostenerne, o sostenendone solo in piccola parte, le spese, porta il discorso all'aperta, e direi impudica, presa di posizione dei Greci e dei Turchi, i quali hanno chiaramente enunciato - e tentato, ^{inutilmente} di far mettere a verbale - il principio della corrispondenza e della equivalenza fra servizi e contributi finanziari.

Non credo che il tentativo riuscirà in pieno. Ma forse sarà data in parte soddisfazione ai parenti poveri dell'Alleanza poichè "faranno numero" e, per il momento almeno, fanno quindi comodo. Non si può tuttavia non rilevare il pregiudizio che il tentativo, se "successful", può recare, sia per l'accresciuto onere finanziario risultante per gli

- 16 -

altri paesi, sia - ciò che è forse ancora più importante - perché la presenza attiva, e spesso pretenziosa, di tali "piccoli" può pregiudicare la formazione di quel gruppo ristretto di controllo dal quale dipenderà la reale efficienza della MLF nel quale noi Italiani tendiamo giustamente ad essere inclusi.

Ritengo tuttavia che, attraverso opportune intese con gli americani, le ambizioni greco-turche potranno essere contenute.

Quanto al Belgio, devo dire che la sua partecipazione ai lavori è soprattutto politica - anzi teorica. Si tratta, evidentemente, di una tipica decisione di Spaak, presa in anticipo alle decisioni effettive del suo Governo. Ma bisogna riconoscere il valore di tale decisione, di tipo direi cavouriano, che dà al Belgio una voce anche in un campo - quello militare - nel quale esso non è molto forte. Devo tuttavia aggiungere che la presenza del Delegato Belga può essere domani utile, anche a noi, come italiani e come europei.

- Altrattanto, con minore coloritura e con un maggiore allineamento sulle posizioni inglesi, potrà essere detto della partecipazione olandese.

- Resta l'Italia. Come è noto a Vostra Eccellenza l'Italia ha, attraverso le dichiarazioni del Presidente del Consiglio Fanfani all'Ambasciatore

- 17 -

Merchant, assicurato l'America che essa era : (a) in linea di massima favorevole allo studio del progetto; (b) disposta a considerare una sua proporzionata e ragionevole compartecipazione finanziaria ove tale progetto venisse adottato; (c) perplessa, e quindi non ancora pronta a dare una risposta, sul mezzo navale proposto (nave di superficie). La risposta era, e rimane, pertinente e fondata. Anche gli altri Paesi partecipanti alle conversazioni, tedeschi compresi, hanno espresso interrogativi analoghi. Interrogativi lasciati a parte (e per quanto riguarda l'Italia fissati in una riserva tuttora valida) a seguito della missione Ricketts, che prospettò l'opportunità d'iniziare comunque, e malgrado comprensibili esitazioni e riserve, gli studi militari. A tali studi, iniziati a Washington, ha fatto seguito, come ho detto più sopra, la creazione del Gruppo di Lavoro di Parigi, al quale l'Italia partecipa attivamente, beninteso ad referendum.

La posizione dell'Italia, se confrontata a quella degli altri paesi sopracitati, risulta, diremo, intermedia. E ciò conferisce forse ad essa una sua validità ed anche una sua, spesso determinante, autorità: come tante volte nella storia, essa rappresenta la lancetta indicante la tendenza prevalente. E su tale tendenza essa può influire.

E' pertanto ben comprensibile come alla partecipazione italiana alle conversazioni ed agli

- 18 -

studî di Parigi sia stata dagli Americani attribuita molta importanza. Anche, infatti, nel periodo di doverosa prudenza ed attesa osservato dalla Delegazione Italiana, durante la formazione a Roma del nuovo Governo, nessuna pressione è stata su di noi da essi fatta e nessuna discussione a noi non gradita è stata affrontata in attesa che fosse consentito al nostro Paese di far compiutamente sentire la sua voce.

La presenza italiana è stata finora assicurata. Se, e fino a qual punto, si vorrà renderla non solo operante ma determinante spetta a Vostra Eccellenza ed al nuovo Governo decidere. Ciò che mi importava di dire è che essa può essere determinante e che, in verità, molto dipende dal nostro Paese per la realizzazione o meno del progetto MLF. E' infatti difficile concepire, anche se sia prudente non escludere, che il progetto possa essere realizzato senza di noi, fra Americani e Tedeschi, anche se l'apporto degli Inglesi e dei piccoli può farsi più esplicito e più concreto.

Credo che l'Italia possa essere, ripeto, un elemento decisivo per la realizzazione del progetto, se da parte nostra lo si desidera. Naturalmente non potremmo procrastinare eccessivamente un nostro definitivo atteggiamento, ma sono convinto che ogni possibile sforzo sarà compiuto dagli Americani, ed anche dai Tedeschi, per venire incontro alle nostre istanze ed ai nostri desideri, se noi sapremo tempestivamente assi-

./.

- 19 -

curare loro il nostro assenso.

Non sta a me di esprimere, sia pure nella forma più subordinata, giudizi di opportunità in tema di tanta importanza. Ma mi sia concesso di esprimere una convinzione : quella dell'interesse per noi di favorire il successo di una iniziativa dalla quale dipende non solo il potenziamento dell'Alleanza; non solo la soluzione di problemi di equilibrio interno della NATO ma anche la nostra futura partecipazione, come Italiani e come Europei, a quelle formazioni direttive occidentali dalle quali l'esistenza e l'avvenire del mondo libero dipenderanno.

Il progetto MLF comporta indubbiamente difetti, tanto militari che politici, e presenta difficoltà non comuni, come tutte le iniziative nuove e come tutte le imprese audaci. Ma esso è fondamentalmente inteso a superare nazionalismi ed egoismi e ad assicurare decisioni democratiche. Non vi è dubbio che esso può rappresentare la migliore difesa contro il progetto gaulista di direttorio a Tre od a Quattro, che non è certo augurabile per un libero occidente e dal quale noi saremmo probabilmente esclusi.

La presente occasione, per il nostro Paese, di essere fra coloro che decidono e di poter far adeguatamente sentire la sua voce, è forse unica. Siamo sollecitati ad entrare, da pari a pari, in un Gruppo la cui influenza sarà poi, fatalmente, determinante in

- 20 -

seno alla NATO. E quando avremo in seno alla NATO quella posizione che inutilmente abbiamo cercato di avere attraverso candidature allo Standing Group, al Comitato Militare o ad altro, potremo influire su quella politica generale della NATO che vogliamo avviata verso la coesistenza e la collaborazione est-ovest; verso la conclusione di accordi fra i due blocchi che assicurino il mutuo loro rispetto e verso la pace.

Last but not least, e così come già abbiamo affermato in sede di Gruppo di Lavoro, la nostra partecipazione alla MLF verrà ad affermare, e, confidiamo, a far trionfare i nostri ideali di Europei, operando in modo da sostituire un giorno gli attuali singoli membri del vecchio continente con la nuova Europa Unita ed assicurando a questa il beneficio indispensabile di una partnership e di una duratura intesa con l'America.

Alejandro

S E G R E T O

ALLEGATO A

"BASIC ELEMENTS"

Una Forza Multilaterale, per essere costituita, sarà soggetta ad un Trattato che, una volta ratificato, ne rappresenterà lo Statuto.

Il presente documento prospetta quali siano, fino ad oggi, gli elementi di base per un tale Statuto. L'elenco di tali elementi non è completo e ogni partecipante alle discussioni potrà avere altri punti da suggerire.

Questo documento si propone anzitutto di fornire una traccia per le discussioni circa la Forza Multilaterale.

Esso, pertanto, cerca di individuare, quei punti fondamentali che, in una o in altra maniera, dovrebbero essere trattati in uno Statuto. Questo documento vuole rappresentare una messa a punto per discussioni preliminari da effettuarsi prima di entrare in trattative per la stipulazione di un Trattato. In particolare, esso dovrebbe aiutare a stabilire se e dove vi sia consenso o disaccordo tra coloro che partecipano alle discussioni preliminari.

Secondo scopo del documento è quello di proporre, per un numero limitato degli argomenti elencati, quali potrebbero essere all'incirca le prime misure di rilievo da doversi includere nello Statuto.

Per adesso, queste proposte di rilievo non debbono essere considerate quali posizioni politiche degli Stati

- 2 -

Uniti ma piuttosto quale base di discussione approfondita e di controproposta.

Il documento comprende dei punti che sono fondamentali per qualsiasi Statuto di una Forza Multilaterale cui dovessero partecipare gli Stati Uniti.

A. Elementi di base dello Statuto

1. Descrizione della Forza

Sarebbe costituita da una forza multilaterale di missili balistici trasportati su navi. L'elemento componente iniziale sarebbe costituito da 25 navi di superficie dotato di 200 missili Polaris A-3. La Forza sarebbe dotata di personale misto tratto dai connazionali dei paesi partecipanti.

Il contributo in personale di ciascun paese partecipante sarebbe di norma proporzionale al suo contributo finanziario. Nessuna nave avrebbe un equipaggio composto da più del 40% di cittadini di un solo paese partecipante.

2. Proprietà e Direzione

I paesi partecipanti sarebbero co-proprietari e co-direttori della Forza.

L'organo direttivo della Forza sarebbe costituito da una Commissione composta da un rappresentante di ogni paese partecipante.

La Forza avrebbe anche un Direttore Generale ed un Comandante, che potrebbe essere la stessa persona.

La Commissione sceglierebbe il Direttore Generale ed il Comandante.

./.

- 3 -

3. Armi

Gli Stati Uniti sarebbero pronti a trasferire a detta Forza, su basi e termini da concordare, i missili e le testate necessari per la componente iniziale della Forza.

Le armi nucleari sarebbero custodite in base a disposizioni che :

- consentirebbero alla Forza di avere il controllo operativo sui missili e loro testate;
- garantirebbero la segretezza dei dati relativi ai disegni delle testate impedendone la divulgazione non autorizzata;
- manterrebbero la sicurezza proteggendo le armi dal sabotaggio;
- impedirebbero di far fuoco senza la dovuta autorizzazione.

4. Anmodernamento della Forza

E' ovvio prevedere che, a seguito di accordi stipulati di volta in volta tra i Paesi partecipanti, la Forza verrebbe ammodernata e mantenuta in modo da costituire sempre una forza militare moderna ed efficace. In particolare, una volta acquisita un'esperienza operativa adeguata nel campo degli equipaggi misti e di altri aspetti della Forza, sarà cosa normale esaminare la opportunità o meno di dotare la Forza anche di sottomarini ed altri mezzi navali di trasporto.

5. Rapporti con la NATO

Ogni membro della NATO che volesse assumere una giusta aliquota delle spese e responsabilità di partecipazione alla Forza, potrebbe diventare paese partecipante.

./.

- 4 -

La Forza agirebbe in ambito NATO. La creazione ed il funzionamento della Forza sarebbero in aggiunta e non in sostituzione del necessario rafforzamento delle Forze convenzionali NATO dei Paesi partecipanti.

6. Controllo politico sul fuoco delle armi

Il controllo politico sulla autorizzazione a sparare si eserciterebbe in base al principio della unanimità tra i paesi partecipanti. In caso alternativo, detto controllo potrebbe essere esercitato a mezzo del voto favorevole di un gruppo dei paesi partecipanti, includendo gli Stati Uniti ed altri paesi designati nello Statuto.

La formula della votazione iniziale sarebbe oggetto di futuro riesame alla luce dell'esperienza.

7. Finanziamento

Le spese della Forza graverebbero sui paesi partecipanti in misura da essi concordata di tanto in tanto, ma nessun paese partecipante avrebbe una quota parte superiore al 40%.

Il bilancio della Forza sarebbe stabilito annualmente dai paesi partecipanti.

8. Cessazione

Qualora la Forza dovesse cessare o fosse sciolta, i paesi partecipanti avrebbero assoluto diritto di riavere qualsiasi materiale (compresi missili e testate) che avessero venduto o comunque fornito alla Forza.

Se un paese partecipante dovesse ritirarsi dalla

- 5 -

Forza durante i primi quindici anni, non potrebbe reclamare alcun bene.

9. Miscellanea

Disposizioni varie stabilirebbero le norme per la struttura amministrativa della Forza, per l'amministrazione del personale e la disciplina militare, la revisione periodica dello Statuto, la partecipazione di altri paesi, il ritiro, lo scioglimento, l'approvvigionamento di rifornimenti e materiali, la trattazione di controversie originate dalla Forza o contro di essa.

Lo statuto stabilirebbe anche la competenza generale e lo status internazionale della Forza.

B. Gruppo pianificatore

Ratificato lo Statuto, si avrebbe, in mancanza di adeguate misure, un notevole ritardo tra la data dell'approvazione politica e quella in cui la flotta diverrebbe operativa.

Per ridurre tale periodo di tempo, ciascun paese partecipante alle discussioni preliminari sulla Forza Multilaterale dovrebbe designare un ufficiale di marina quale membro di un Gruppo Pianificatore incaricato di elaborare, su base contingente, piani e tabelle di marcia da mettersi in atto allorchè lo Statuto fosse ratificato.

S E G R E T O

ALLEGATO B.

Riassunto riassuntivo delle riunioni del Gruppo di Lavoro a Parigi.

Fra luglio e ottobre si svolsero a Washington, su iniziativa americana, una serie di conversazioni preliminari con i Rappresentanti dei Paesi maggiormente interessati al progetto di Forza Multilaterale: Germania, Italia, Grecia e Turchia, alle quali si aggiunsero più tardi Gran Bretagna e Belgio.

Come risultato di questi incontri fu convenuto che lo studio sistematico dei vari aspetti del progetto fosse iniziato in ottobre a Parigi da un Gruppo di Lavoro composto dei Rappresentanti Permanenti dei rispettivi Paesi presso il Consiglio Atlantico. Fu anche convenuto che tale studio non avrebbe comportato alcun impegno a partecipare ad un'eventuale Forza Multilaterale: che, anzi, proprio le risultanze dello studio avrebbero dovuto fornire ai vari Paesi gli elementi necessari per prendere a suo tempo una meditata decisione politica circa la loro partecipazione.

La scelta di Parigi come sede del Gruppo di Lavoro apparve più idonea a sottolineare che l'iniziativa aveva luogo in vista soprattutto di interessi europei.

Fu anche convenuto che il Gruppo di Lavoro avrebbe potuto creare, secondo le necessità, dei Sottogruppi, per approfondire particolari aspetti del progetto. Fin da allora

./.

- 2 -

apparve però opportuno che vi fosse un Sottogruppo per lo studio degli aspetti tecnico-militari e che esso si riunisse a Washington, anzichè a Parigi, per gli indispensabili continui contatti con gli esperti del Pentagono: tale Sottogruppo sarebbe stato, naturalmente - come altri eventuali - sotto posto al Gruppo di Parigi, dal quale avrebbe ricevuto istruzioni e al quale avrebbe riferito.

Quanto al Gruppo di Lavoro medesimo, esso si sarebbe concentrato sugli aspetti politici, giuridici e organizzativi del progetto.

Circa i collegamenti da mantenere con la NATO, fu deciso che il Segretario Generale di questa, Stikker, sarebbe stato invitato ad assistere, a titolo personale, ai lavori del Gruppo di Parigi.

Il 9 ottobre il Consiglio Atlantico venne informato del prossimo inizio dei lavori del Gruppo e dell'invito a Stikker, che questi accettò.

La prima riunione del Gruppo ebbe luogo l'11 ottobre con la partecipazione di : Belgio, Germania, Gran Bretagna, Italia, Stati Uniti e Turchia. Da allora tali riunioni si sono succedute con un ritmo press'a poco settimanale, la presidenza del Gruppo ruotando di volta in volta fra i Paesi secondo l'ordine alfabetico inglese. Il 2 dicembre anche l'Olanda si associava al Gruppo.

(Il Segretario Generale della NATO assistè alla prima

./.

- 3 -

riunione ma non alle seguenti, per difficoltà insorte circa la designazione di un suo sostituto in caso di impedimento ad assistere di persona. Il Gruppo convenne quindi che, qualora il Segretario Generale non possa assistere personalmente alle sedute, il presidente di turno del Gruppo lo tenga al corrente dei lavori).

Nella sua prima riunione il Gruppo procedette alla istituzione del Sottogruppo Militare di Washington, la cui presidenza permanente fu affidata all'Ammiraglio americano Ward. Questo Sottogruppo ha iniziato le sue riunioni il 18 ottobre. Ad esso partecipa, in rappresentanza dell'Italia, l'Ammiraglio Zamboni.

Il Gruppo decise anche di istituire un Sottogruppo giuridico, sotto la presidenza permanente del Rappresentante tedesco in Consiglio Atlantico, Grewe. Questo Sottogruppo ha iniziato le sue riunioni, a Parigi, il 23 ottobre. Ad esso partecipa, come esperto italiano, il Prof. Malintoppi, ordinario di Diritto Internazionale dell'Università di Camerino.

Il Gruppo ha convenuto di articolare l'esame del progetto di forza multilaterale nei seguenti punti:

- 1) Scopi della Forza
- 2) Descrizione della Forza
 - a) principio degli equipaggi misti
 - b) sistema di vettori e di armi

./.

- 4 -

- c) basi e installazioni
 - d) ammodernamento della Forza
- 3) Struttura organizzativa della Forza
- 4) Stati partecipanti
- 5) Contributi alla Forza e questioni finanziarie
- 6) Controllo politico
- 7) Rapporti con la NATO
- 8) Prevenzione dell'uso non autorizzato delle armi e misure per la sicurezza e la protezione delle armi e dei progetti
- 9) Status giuridico, poteri e responsabilità
- a) status internazionale della Forza
 - b) competenza
 - c) privilegi e immunità dei funzionari della Forza
 - d) statuto del personale civile e militare della Forza
 - e) proprietà delle armi, delle attrezzature e installazioni della Forza
 - f) istanze giuridiche nei confronti della Forza
- 10) Amministrazione della Forza.
- a) personale
 - b) disciplina militare
 - c) forniture

./.

- 5 -

- 11) Finanze
- 12) Revisione e modifiche
- 13) Ritiro e cessazione
- 14) Miscellanea
- 15) Esame della forma di un eventuale Statuto e degli elementi relativi.

Sono stati finora esaminati i seguenti punti, giungendo alle conclusioni indicate accanto a ciascuno:

1) Scopi della Forza. Ci si è limitati a uno scambio di vedute, convenendo di tenere questo punto aperto, in modo da poter essere ripreso ad ogni momento nel corso delle discussioni.

2) Descrizione della Forza.

a) principio degli equipaggi misti.

In via preliminare, e con riserva di riesame, si è convenuto:

- i) che il principio degli equipaggi misti dovrà applicarsi all'intera Forza (cioè sia al personale civile sia a quello militare) e anche ad eventuali altri tipi di vettori e di sistemi d'armi;
- ii) che nessun Paese potrà fornire oltre il 40% dell'equipaggio di una nave (o altro eventuale mezzo vettore), ivi compresi gli addetti ai sistemi d'armi;

./.

- 6 -

iii) che il personale di ciascuna nazionalità sarà, per quanto possibile, distribuito fra i vari equipaggi e uffici, nei vari gradi e tipi di mansioni, compatibilmente con la quantità e qualità del personale offerto da ciascun Paese.

E' stata, infine, esaminata una proposta americana, risalente al settembre scorso, di una dimostrazione pratica dell'armamento e funzionamento di una nave da guerra con equipaggio tratto da varie nazionalità. A tale fine la Marina americana ha offerto di mettere a disposizione una sua unità.. L'esperimento, che dovrebbe durare un anno e mezzo circa, si inizierebbe con un'aliquota di equipaggio americana del 51% da ridursi gradualmente al 40% e richiederebbe la partecipazione, con ufficiali e marinai, di almeno altri tre Paesi. Come la partecipazione ai lavori del Gruppo di Parigi, così anche un'eventuale partecipazione all'esercitazione ad equipaggi misti non comporterebbe alcun impegno ad entrare nella Forza Multilaterale.

Il Gruppo di Lavoro ha deciso di interpellare i vari Governi in merito alla loro partecipazione. Fino a questo momento (4 dicembre) hanno risposto i soli belgi, negativamente. (Si sono peraltro espressi in favore, in via preliminare, tedeschi, greci e turchi, mentre gli inglesi e noi abbiamo riservato la nostra posizione).

. / .

- 7 -

b) sistema di vettori e di armi.

In via preliminare, e con riserva di riesame, si è convenuto:

- i) che la componente iniziale della Forza consterà di circa 25 navi di superficie armate di circa 200 missili Polaris A-3;
- ii) di chiedere il parere del Sottogruppo Militare sul punto (i) , restando inteso che il numero definitivo di navi e missili sarà fissato a suo tempo dal Gruppo di Lavoro in base a considerazioni militari, economiche e politiche;
- iii) che il Sottogruppo Militare non limiti necessariamente i suoi studi tecnici alle sole navi di superficie, ma che, ove ne ravvisi l'opportunità , li estenda ad altri possibili vettori marittimi.

c) basi e installazioni.

In via preliminare, e con riserva di riesame, si è convenuto:

- i) che la Forza abbia facoltà di acquistare e mantenere basi e altre installazioni giudicate necessarie dal suo organo direttivo;
- ii) che il Sottogruppo Militare esprima il suo parere sulla opportunità per la Forza di disporre di una o più basi, ne studi le caratteristiche desiderabili e le eventuali misure richieste per la loro protezione.

./.

- 8 -

d) ammodernamento della Forza.

In via preliminare, e con riserva di riesame, si è convenuto:

- i) che la Forza dovrebbe essere mantenuta e migliorata in maniera da costituire uno strumento militare moderno ed efficace;
- ii) che spetti all'organo direttivo della Forza stessa di decidere in futuro se dotarla anche di sottomarini o altri vettori.

3) Struttura organizzativa della Forza.

Sempre in via preliminare, si è convenuto:

- i) che la massima autorità della Forza sia un Consiglio di Governatori ("Board of Governors") composto di un rappresentante per ciascuno Stato membro. Ad esso spettarebbero le supreme decisioni politiche riguardanti la Forza;
- ii) che il Consiglio dei Governatori nomini un Direttore Generale, sottoposto alla sua autorità, cui spetti l'amministrazione della Forza e l'esecuzione delle direttive del Consiglio;
- iii) che vi sia un Comandante della Forza, sottoposto all'autorità del Consiglio dei Governatori, cui spetti il comando della Forza e l'espletamento delle funzioni di carattere prevalentemente militare.

./.

- 9 -

Mentre ci si è accordati circa la necessità che sia il Direttore sia il Comandante siano sottoposti all'autorità del Consiglio dei Governatori, si è rinviato ad un successivo esame la questione dei rapporti fra Direttore Generale e Comandante.

4) Stati partecipanti.

Sempre in via preliminare, si è convenuto:

- i) che la partecipazione alla Forza sia aperta a tutti gli Stati membri della NATO disposti ad assumersi una congrua parte degli oneri e delle responsabilità relative (l'ulteriore definizione di questa congrua parte è stata rimandata ad epoca successiva);
- ii) sull'opportunità che il trattato istitutivo della Forza contenga opportune norme per permettere la successiva adesione di altri Stati.

5) Contributi alla Forza e questioni finanziarie.

Il Gruppo ha accettato come "ipotesi di lavoro" il principio che i costi della Forza vengano sostenuti dai Paesi partecipanti secondo quote da stabilire di comune accordo, pur ch^e nessuna quota superi il 40%.

Circa la natura dei contributi, è ancora aperta la questione se siano ammissibili contributi in natura e quali: si è peraltro convenuto che, in ogni caso, tali contributi dovrebbero essere esprimibili in termini monetari.

./.

- 10 -

E' stato accettato il principio della proprietà e gestione in comune della Forza (con riserva di studiarne l'applicazione in casi particolari - per esempio l'affitto di basi).

E' stato altresì convenuto, in via preliminare, che il Direttore Generale preparerà un bilancio annuale e eventuali piani finanziari pluriennali da sottoporsi all'esame del Consiglio dei Governatori.

6) Controllo politico.

E' stato deciso di esaminare prossimamente alcune ipotesi alternative, suggerite dai tedeschi, circa le forme in cui potrebbe attuarsi il controllo politico sull'uso delle armi della Forza. In questa sede, noi ci siamo riservati di presentare dei concreti suggerimenti per tener conto delle ripercussioni che la costituzione di un'Europa unita potrebbe avere per quanto riguarda le decisioni sull'impiego della Forza Multilaterale.

7) Rapporti con la NATO.

Si è convenuto, in via preliminare, che la Forza opererà nel quadro della NATO e che essa verrà dagli Stati partecipanti assegnata al SACEUR, a condizioni da decidersi dal Consiglio dei Governatori.