

“Cinque anni a Palazzo Chigi”

Capitolo XII

L'organizzazione del Patto Atlantico

Il Patto Atlantico divenne così una realtà giuridica e politica ben definita, tanto da rappresentare, come io auspicavo già nell'allocuzione in occasione della firma, una vera e propria Carta ispiratrice (...).

Il primo anno di vita dell'alleanza fu dedicato soprattutto ai problemi di organizzazione, e mi piace qui di seguito riportare la cronaca della prima Conferenza atlantica tenutasi a questo scopo.

La Conferenza avvenne a Washington il 17 settembre 1949 e creò lo schema dell'organizzazione politica militare ed economica di collaborazione fra le Parti contraenti.

L'art. 9 del Patto prevedeva già che il Consiglio (composto dei dodici Ministri degli Affari Esteri) istituisse un “Comitato di Difesa” nonché quegli organi ausiliari che apparissero necessari.

Non appena il Patto fu ratificato dal Senato degli Stati Uniti, lo Stato Maggiore americano formulò quattro possibili schemi di organizzazione. Essi non differivano sostanzialmente gli uni dagli altri, salvo su un punto: quello concernente l'organo militare supremo. Su questo punto erano previste tre diverse soluzioni: la *prima* prevedeva la designazione di un Comandante Supremo, la *seconda* affidava praticamente tutte le funzioni direttive ad un Comitato dei dodici Capi di Stato Maggiore, la *terza* comportava la creazione di un organo collegiale ristretto.

Non era difficile prevedere che, fra le tre, l'ultima sarebbe stata preferita. Infatti, la prima avrebbe posto gli Stati Uniti in una posizione preminente, non accettata alla Gran Bretagna e alla Francia; e la seconda mancava dei necessari requisiti di efficienza e di segretezza.

La previsione fu confermata dai risultati delle conversazioni che ebbero luogo in Europa al principio di agosto fra i Capi di Stato Maggiore americani e i loro colleghi europei, cosicché quel terzo schema anzidetto costituì la base delle successive discussioni in seno al “Working Group”, formato dai Consiglieri delle Ambasciate a Washington, presieduti dall'Assistant Secretary Perkins.

Lo schema in parola prevedeva che fossero creati i seguenti organi (oltre, beninteso, al Consiglio e al Comitato di Difesa, già previsti dal Patto e composti rispettivamente dai Ministri degli Affari Esteri e dai Ministri della Difesa):

- ♣ un Ufficio Militare delle Forniture, composto dai rappresentanti di tutte le Parti contraenti e posto alle dipendenze del Comitato di Difesa;
- ♣ un Consiglio Consultivo Militare, composto anch'esso dei rappresentanti di tutte le Parti contraenti e posto anch'esso alle dipendenze del Comitato di Difesa;
- ♣ un Gruppo Direttivo ed Esecutivo, composto dai rappresentanti degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Francia;
- ♣ uno Stato Maggiore Militare Nord Atlantico, con un Direttore, alle dipendenze del Gruppo Direttivo ed Esecutivo;
- ♣ seguenti Gruppi Regionali di Pianificazione:
 - ◆ **Stati Uniti - Canada**, composto dei rappresentanti di questi due Paesi;
 - ◆ **Nord Atlantico**, composto dei rappresentanti degli Stati Uniti, della Gran Bretagna, del Canada e del Portogallo, con la partecipazione limitata dei rappresentanti della Francia, della Norvegia, della Danimarca e dell'Islanda;
 - ◆ **Europa Settentrionale**, composto dei rappresentanti della Norvegia e della Danimarca, con la partecipazione degli Stati Uniti e della Gran Bretagna;
 - ◆ **Europa Occidentale**, composto dei rappresentanti della Gran Bretagna, della Francia, del Belgio, dell'Olanda e del Lussemburgo, con la partecipazione limitata dell'Italia e della Danimarca nonché con la presenza di osservatori degli Stati Uniti e del Canada;

- ◆ **Mediterraneo Occidentale**, composto dei rappresentanti dell'Italia, della Francia, degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, con la partecipazione limitata del Portogallo.

In presenza dello schema sopra descritto, l'interesse (e le preoccupazioni) dell'Italia si concentravano naturalmente su tre punti: il Gruppo Direttivo ed Esecutivo, da cui l'Italia appariva esclusa; lo Stato Maggiore, che, dipendendo dal Gruppo Direttivo ed Esecutivo, sembrava dover essere composto dagli stessi Paesi; ed il Gruppo Regionale dell'Europa Occidentale, nel quale la partecipazione dell'Italia era prevista con una formula estremamente vaga ("x as appropriate": nella forma che apparirà adeguata).

Il *Gruppo Direttivo ed Esecutivo* era chiaramente concepito come l'organo direttivo supremo di tutto il sistema, munito di vasti poteri e dotato di un organo esecutivo (lo Stato Maggiore) adatto a permettere di esercitare agevolmente i poteri medesimi.

Il *Gruppo Regionale dell'Europa Occidentale* appariva destinato a formare il nucleo essenziale dell'organizzazione militare dell'Europa continentale.

L'esclusione totale dell'Italia dal primo organo e la sua esclusione parziale dal secondo minacciavano, pertanto, di negare al nostro Paese la posizione cui aveva diritto nel processo di formulazione dei piani difensivi dell'area coperta dal Patto Atlantico.

Il punto di vista italiano fu chiaramente e ripetutamente prospettato a Washington, tanto presso il Dipartimento di Stato quanto nelle discussioni svoltesi in serio al "Working Group".

Per quanto concerneva il Gruppo Direttivo ed Esecutivo fu fatto comprendere che la posizione geografica, il potenziale demografico e industriale e, in breve, il futuro contributo italiano alla difesa comune giustificavano la partecipazione italiana ad ogni organo militare, anche se ristretto.

Per quanto concerneva il Gruppo Regionale dell'Europa Occidentale fu rilevato che il previsto schema di organizzazione sembrava prendere in considerazione l'Italia soltanto per i suoi aspetti mediterranei (cioè peninsulari e insulari); e che, per contro, era necessario concepire con criteri unitari la difesa dell'intero fronte terrestre, dal Mar del Nord all'Adriatico, cosicché il Gruppo Regionale dell'Europa Occidentale avrebbe dovuto occuparsi di tutto il fronte anzidetto e, pertanto, avrebbe dovuto accogliere la piena partecipazione italiana.

Per entrambi i punti (Gruppo Direttivo ed Esecutivo e Gruppo Regionale dell'Europa Occidentale) furono incontrati ostacoli assai forti.

Per il Gruppo Direttivo ed Esecutivo esisteva evidentemente una ferma intenzione americana di ridurlo al minimo necessario per dargli un carattere di collegialità, ridurlo cioè ai tre membri rispettivamente in grado di fornire il massimo contributo nel campo degli armamenti aerei (Stati Uniti), navali (Gran Bretagna) e terrestri (Francia). La richiesta italiana di partecipazione non incontrava alcun favore, né presso i tre Paesi anzidetti né presso gli altri, alcuni dei quali (Canada, Belgio e Olanda) se si fosse addivenuti ad un allargamento del Gruppo, avrebbero chiesto di beneficiarne direttamente.

Per il Gruppo Regionale dell'Europa Occidentale l'ostacolo principale era costituito dal proposito britannico di identificare, di fatto, tale Gruppo con gli organi della già esistente Unione Occidentale di Bruxelles. Gli Stati Uniti non erano disposti ad appoggiare energicamente la nostra richiesta di piena partecipazione perché essi stessi non desideravano assumere in quel Gruppo una parte attiva; e neppure la Francia era in grado di sostenerci in pieno, perché gli altri Paesi europei interessati facevano appello alla "solidarietà di Bruxelles".

Le discussioni preliminari in seno al "Working Group", svoltesi "ad referendum" e con carattere non ufficiale, non permisero di raggiungere un accordo per nessuno dei due punti sopraindicati, cosicché il rapporto del "Working Group" al Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri menzionò due esplicite riserve italiane.

Nell'imminenza della sessione ufficiale del Consiglio, le due questioni interessanti l'Italia erano, dunque, ancora aperte. Tuttavia le possibilità di risolverle con completa soddisfazione dell'Italia

(cioè con la partecipazione al Gruppo Permanente e con la piena partecipazione al Gruppo Regionale dell'Europa Occidentale) apparivano assai scarse.

Nel lungo colloquio ch'io ebbi con Acheson il 14 settembre, il nostro punto di vista fu riaffermato e ampiamente illustrato con considerazioni politiche, morali, pratiche e psicologiche.

Apparve subito evidente che, per quanto concerneva il Gruppo Permanente, Acheson era rimasto bensì impressionato dagli argomenti addottigli, ma si trovava nella impossibilità di patrocinare l'inclusione dell'Italia perché ne sarebbero derivati non soltanto la presentazione di altre analoghe richieste da parte di altri Paesi, ma anche una trasformazione della natura dell'organismo in questione. Su questo punto, pertanto, conveniva sforzarsi di limitare considerevolmente, nella forma e nella sostanza, i poteri del Gruppo ristretto. A questo si riuscì, dopo molte schermaglie.

Di conseguenza, fu espressamente stabilito trattarsi non già di un organo autonomo bensì di un Sottocomitato del Comitato Militare (composto dai Capi di Stato Maggiore di tutte le Parti contraenti), destinato ad assolvere funzioni di coordinamento e non già funzioni direttive. Ciò risulta dalle seguenti disposizioni:

- ♣ il Gruppo ristretto non può formulare direttive generali, ma soltanto: impartire ai Gruppi regionali direttive "specifiche", "*in armonia con le direttive di politica generale fornitegli dal Comitato Militare*"; coordinare e amalgamare i piani difensivi formulati dai Gruppi Regionali e raccomandare i piani medesimi al Comitato Militare; agire in nome del Comitato Militare, su questioni indicategli da quest'ultimo e nel quadro della politica generale, previamente approvata;
- ♣ la responsabilità principale della formulazione dei piani difensivi spetta ai Gruppi Regionali;
- ♣ ogni qualvolta una "raccomandazione" del Gruppo ristretto comporti l'uso di forze o di risorse di un Paese che non sia membro del Gruppo medesimo, quel Paese deve essere chiamato a partecipare ai lavori del Gruppo;
- ♣ ciascun Gruppo Regionale può far presentare e illustrare i suoi piani al Gruppo ristretto, anche per il tramite di un Paese che non sia membro del Gruppo medesimo;
- ♣ il costante contatto tra il Gruppo ristretto e i Paesi che non ne fanno parte è assicurato dalla presenza a Washington di un rappresentante speciale permanente di ciascun Paese.

Per sanzionare le limitazioni di cui sopra, il nome del Gruppo ristretto fu mutato da "Gruppo Direttivo ed Esecutivo" in "Gruppo Permanente".

Per quanto concerneva l'organo chiamato inizialmente "Stato Maggiore Militare Nordatlantico, con Direttore", fu chiarito trattarsi di un semplice organo di segreteria. Pertanto, quella denominazione è stata abbandonata e si è soltanto stabilito che "*il Comitato di Difesa e i suoi organi ausiliari prenderanno ciascuno gli accordi opportuni per la formazione del personale e dei servizi di segreteria rispettivi che appariranno necessari*".

Per quanto concerneva i Gruppi Regionali, la fermezza del mio atteggiamento, riconfermato in altri due colloqui con Acheson e con Bevin, persuase Acheson della necessità di rimuovere, con qualche emendamento sostanziale, la causa delle nostre preoccupazioni.

Come ho già detto, l'ostacolo che si opponeva alla piena partecipazione italiana al Gruppo Regionale dell'Europa Occidentale, era costituito dal proposito britannico di non allargare detto Gruppo oltre i limiti di competenza territoriale e di composizione dell'Unione Occidentale. Occorreva pertanto assicurare per altre vie quella unitarietà di concezioni strategiche, che rappresentava per l'Italia una esigenza vitale.

In seguito a ciò, fu stabilito innanzi tutto che il Gruppo Regionale del Mediterraneo Occidentale fosse denominato "dell'Europa Meridionale e del Mediterraneo Occidentale". Con ciò si è voluto espressamente dichiarare che il suo compito, nella formulazione dei piani di difesa, non si limita agli aspetti mediterranei del problema italiano, ma si estende invece agli aspetti continentali.

Inoltre fu riconosciuto il carattere unitario della difesa continentale europea, e pertanto fu prevista una speciale coordinazione fra i Gruppi Regionali europei e, in particolare, fra quello Occidentale e

quello Meridionale. Si sarebbe voluto, da parte italiana, affidare il compito di coordinazione ad un apposito organo, dipendente dal Comitato Militare. Sennonché tale soluzione non soltanto avrebbe urtato contro la riluttanza generale a creare altri organi, ma avrebbe anche sottratto al Gruppo Permanente la sua funzione specifica. Di conseguenza, affermata chiaramente la necessità della coordinazione, fu demandato al Comitato di Difesa il compito di stabilirne le modalità, prevedendo riunioni congiunte dei due Gruppi ogni qualvolta apparisse opportuno. È bene altresì ricordare che siffatta collaborazione non si sostituiva, ma invece si aggiungeva alla parziale partecipazione italiana ai lavori del Gruppo Regionale dell'Europa Occidentale, già prevista dallo schema originario dell'organizzazione.

L'accordo sopradescritto è stato sanzionato dalla decisione unanime del Consiglio Nord Atlantico. (si veda allegato 2: Discorso Sforza – Consiglio Patto Atlantico)