

**January 27, 1979**

**Letter by the Minister of Foreign Affairs Forlani to the Minister of Defense Ruffini, and Ruffini's reply with attachment General Staff of Defense (SMD) note**

**Citation:**

"Letter by the Minister of Foreign Affairs Forlani to the Minister of Defense Ruffini, and Ruffini's reply with attachment General Staff of Defense (SMD) note", January 27, 1979, Wilson Center Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 169, Subseries 1, Folder 060.

<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/145179>

**Summary:**

Correspondence between the Foreign Minister Forlani and Minister of Defense Ruffini regarding modernization of NATO's nuclear capabilities, including technical and military aspects, and political implications.

**Credits:**

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

**Original Language:**

Italian

**Contents:**

Original Scan

Il Ministro degli Affari Esteri

SEGRETO

054/60

Roma, 27 GEN. 1979

Caro Ruffini,

seguo con particolare attenzione quanto la nostra Rappresen-  
tanza presso il Consiglio Atlantico riferisce sugli studi del "Gruppo  
ad alto livello" del NPG in ordine ai problemi di ammodernamento del-  
le armi nucleari di teatro. Mi pare in effetti evidente che tali pro-  
blemi, pur essendo precipuamente tecnici e militari, comportano impli-  
cazioni politiche relative ad aspetti fondamentali per la sicurezza  
dell'Italia, con riflessi sui rapporti Est-Ovest e sui negoziati per  
il Disarmo.

Anche per questo, quindi, saranno di grande utilità gli ap-  
profondimenti nazionali che, in relazione ai "tempi" delle prossime  
riunioni del Gruppo e poi del NPG, le Autorità della Difesa porranno  
in essere per definire la posizione che la Delegazione Italiana dovrà  
mantenere. Ti confermo naturalmente la piena disponibilità del Mini-  
stero degli Esteri per la partecipazione dei suoi funzionari agli appro-  
fondimenti suddetti e ti sarò grato se mi metterai poi al corrente  
dei risultati d'insieme di essi.

Quanto alla partecipazione italiana in sede alleata, è ben  
evidente l'esigenza - tanto più se si considera che questo è un tema  
che, in misura più o meno estesa, è stato discusso al vertice ristret-  
to della Guadalupa - che il contributo della nostra Delegazione sia  
vieppiù incisivo, in particolare al fine di ribadire che l'ambito isti-  
tuzionale di trattazione di ogni questione nucleare è l'NPG e che,

./.

---

S.E. l'On. Avv. Attilio RUFFINI  
Ministro della Difesa  
R O M A

SEGRETO

Il Ministro degli Affari Esteri

SEGRETO

2.

senza adeguata discussione in tale sede, da parte italiana non si è disposti ad accogliere idee che siano state elaborate in consessi separati, dei quali non siamo stati chiamati a far parte.

Per la sostanza dei problemi, vi sono anzitutto le importanti questioni della collocazione territoriale dei sistemi modernizzati delle forze nucleari di teatro, ove tutti o parte di essi non siano configurati come spostabili, e della disponibilità operativa dei sistemi stessi. In proposito il criterio più appropriato appare quello della massima possibile "corresponsabilizzazione politica" di tutti i membri dell'Alleanza, salvaguardando nel contempo le prerogative della sovranità nazionale per quanto attiene all'impiego.

Sul piano generale la linea italiana nei confronti di nuovi programmi multilaterali NATO in materia di ammodernamento delle forze nucleari di teatro non può che ispirarsi ad una impostazione equilibrata. Sono certo da scartare sia le ipotesi di adesione incondizionata, sia le posizioni di astensione e di rifiuto. Del resto un ammaestramento concreto ci viene dal precedente dell'AWACS per cui la nostra posizione negativa, anche se mantenuta con tenacia durante una lunga fase delle discussioni in sede alleata, fu alla fine rivista anche alla luce di valutazioni politiche. Proprio per questo mi sembra che - in ordine alle opzioni (circa i sistemi d'arma ed il loro numero, nonché le modalità di partecipazione al programma o ai programmi che saranno definiti) che il "Gruppo ad alto livello" sottoporrà ai Ministri della Difesa in sede NP, gli aspetti economico-finanziari, quegli stessi sui quali l'adesione italiana all'AWACS si arenò a lungo, debbano formare oggetto di una preliminare ma tempestiva considerazione a livello politico, se non perché siano adottate decisioni, almeno perché sia determinato un adeguato orientamento, di modo che in proposito la

SEGRETO

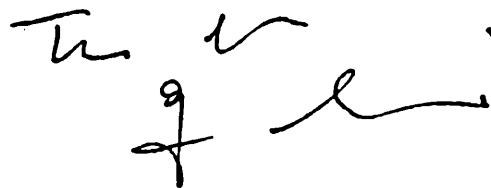
./.

Il Ministro degli Affari Esteri

SEGRETO

3.

Delegazione italiana possa ricevere in tempo utile indicazioni appropriate.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, cursive letters. The signature is positioned to the right of the main text block.

SEGRETO



*Il Ministro della Difesa*

Roma, 11 FEB 1979

3/PA/0212/1

10.21.1. (79)

Caro Forlani,

in risposta alla Tua lettera n. 054/60 del 27 gennaio u.s., Ti invio gli elementi fondamentali della valutazione che lo Stato Maggiore della Difesa mi ha fatto pervenire in merito all'argomento relativo all'ammodernamento delle Forze Nucleari di Teatro.

Personalmente ritengo di poter individuare una linea di azione in armonia con quella da Te proposta.

In sostanza sarei dell'avviso che ai rappresentanti nazionali del gruppo di lavoro si possa fornire un orientamento di base che contempli l'approfondimento del problema e nello stesso tempo l'adozione di un atteggiamento non preclusivo, bensì tendenzialmente incentrato su una linea evolutiva che prefiguri la nostra possibilità di aderire, facendo però presente, fra l'altro, l'impossibilità da parte italiana di una concreta partecipazione finanziaria.

E' appena ovvio sottolineare che il gruppo di lavoro non potrà prendere impegni politici prima che le Autorità di Governo ne siano informate.

Certo di interpretare anche la posizione del Ministero degli Affari Esteri, quale risulta dalla Tua circosanziata lettera, ho inviato al Capo di Stato Maggiore della Difesa la lettera che Ti unisco in copia.

Sarà comunque necessario che si approfondisca assieme, più avanti, il problema.

On.le  
Arnaldo FORLANI  
Ministro degli Affari Esteri

00100 - R O M A -

*Tuo ufficio*  
*Stato Maggiore*

3/PA/4/79

SEGRETO

Conf: 11

Tubelgundson

10-21-1(79)

OGGETTO: Ammodernamento delle Forze Nucleari di Teatro.

\*\*\*\*\*

1. Faccio seguito a quanto ho già rappresentato, via breve, alla S.V. On.le, per informarla sull'esito dei lavori nel frattempo intercorsi tra lo Stato Maggiore Difesa ed il Ministero degli Affari Esteri.

Ritengo che tali elementi, qualora condivisi dalla S.V., potranno essere utili anche per fornire una guida ai delegati italiani presso il Gruppo ad Alto Livello, la cui prossima riunione è convocata negli Stati Uniti la settimana prossima.

Nella trattazione del problema con i rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri é emersa infatti la necessità e l'opportunità di un indirizzo politico al quale la delegazione italiana Esteri/ Difesa possa ispirarsi per operare più efficacemente nel gruppo di lavoro NATO.

Il problema presenta, infatti, aspetti molteplici e complessi di natura squisitamente politica e, in questa luce, é stato esaminato dai rappresentanti dei due Dicasteri che hanno individuato motivi per una vasta concordanza di opinioni. Meno concordi sono, però, le opinioni per quanto riguarda le implicazioni dell'iniziativa sul nostro Paese.

2. In questo contesto ritengo opportuno rappresentare per la valutazione della S.V. On.le la posizione tecnico-militare, anche perché mi sembrerebbe improprio che la Difesa si assuma "in toto" la responsabilità di un'esigenza che appare difficile riconoscere con obiettività e credibilità.

E' noto che le Forze Nucleari di Teatro della NATO sono sbilanciate; infatti, mentre esiste una preponderanza di sistemi a corto raggio ed una certa capacità a medio raggio, si dispone di una limitatissima capacità nel campo delle armi a più lungo raggio, ossia nella fascia medio-alta delle forze nucleari di teatro, cioè in quel settore che dovrebbe saldarsi alle forze nucleari strategiche degli Stati Uniti e che dovrebbe controbilanciare in Europa la capacità nucleare sovietica a raggio intermedio, che si è di recente accresciuta con i missili SS-20 e con i velivoli Backfire.

3. Questo squilibrio, con la conseguente mancanza di adeguate opzioni, comporta per la NATO un degradamento della capacità di applicazione della strategia della risposta flessibile, con perdita di credibilità della strategia stessa.

./.

SEGRETO

SEGRETO

- 2 -

Il continuo potenziamento nucleare sovietico a livello continentale aumenta il divario tra potenzialità offensive sovietiche e capacità difensive NATO, con conseguente elevazione del livello di rischio soprattutto per l'Europa. Considerata l'equivalenza dell'armamento nucleare strategico americano e sovietico emerge, peraltro, una possibile percezione sovietica di poter sfruttare l'assimetria esistente tra i due opposti potenziali, sottraendo la quasi totalità del proprio territorio ad una risposta da parte delle forze di teatro alleate, data la inadeguatezza attuale della capacità di tali forze; a meno di non fare ricorso alle forze strategiche statunitensi.

Il problema dell'ammodernamento delle FNT ha trovato, pertanto, nella individuazione della necessità di "qualcosa di più ed a più lungo raggio" una linea d'azione che, in sostanza, rifletterebbe l'esigenza di completare l'attuale arsenale nucleare di teatro, mediante l'introduzione in linea di sistemi aventi capacità superiori a quelle attuali, soprattutto per quanto si riferisce al raggio d'azione che dovrebbe consentire di battere il territorio dell'Unione Sovietica. Ciò in armonia con il concetto già condiviso in linea di massima dai Ministri dell'NPG, che vedrebbe l'ammodernamento delle FNT svilupparsi secondo un processo di "aggiustamento evolutivo" delle capacità nucleari di teatro.

In sostanza questa linea d'azione aumenterebbe le possibilità di applicazione della strategia della risposta flessibile e ne migliorerebbe l'efficacia e la credibilità in quanto presenterebbe alla controparte una fronte deterrente senza soluzioni di continuità e con un numero più adeguato di opzioni, contribuendo così ad incrementare la dissuasione.

Inoltre, dal punto di vista dei negoziati per la limitazione-riduzione degli armamenti nucleari- in situazione di ragionevole e equilibrio per quanto attiene alla sicurezza -la linea del "qualcosa in più ed a più lungo raggio" consentirebbe più concrete e significative possibilità per cercare di ottenere limitazioni e/o riduzioni nella capacità nucleare a raggio intermedio sovietico.

I riflessi sull'Europa consisterebbero in un'aumentata sicurezza in quanto la disponibilità di tale armamento la sottrarrebbero al "ricatto" sovietico confermandone la volontà difensiva.

Da un punto di vista NATO, perciò, la soluzione indicata del Gruppo ad Alto Livello per l'ammodernamento delle FNT sarebbe logica sia dal punto di vista tecnico-militare che politico, evitando anche il ricorso anticipato all'impiego delle forze strategiche degli Stati Uniti per bilanciare l'accresciuto potenziale continentale sovietico.

./.

SEGRETO

SEGRETO

- 3 -

4. Si osserva, però, che l'eventuale disponibilità in Europa di una componente nucleare in grado di battere il territorio dell'Unione Sovietica non sarebbe gestita autonomamente dagli Europei in quanto gli Stati Uniti rimarrebbero sempre proprietari e custodi delle testate e quindi, in definitiva, gli unici a poterne autorizzare l'impiego: cosa, questa, che si presenta assai problematica a meno che gli Stati Uniti non decidano di offrire spontaneamente il proprio territorio ad una probabile rappresaglia nucleare sovietica o, evidentemente, non ci si trovi in conflitto nucleare generalizzato, unica condizione in cui gli USA sarebbero automaticamente vulnerabili.

L'Europa dedicherebbe, dunque, notevoli risorse finanziarie per acquisire un ruolo nucleare che appare poco credibile non essendo i Paesi europei, tranne Francia ed Inghilterra, delle potenze nucleari. Quantomeno, perciò, l'acquisizione di sistemi a più lungo raggio dovrebbe consentire l'attribuzione di una maggiore autorevolezza all'Europa per quanto attiene al processo decisionale relativo al loro impiego e di un accresciuto peso della sua voce nel quadro negoziale per il disarmo e nei rapporti Est-Ovest in generale, offrendo, così, più concrete possibilità di vedere rispettate le esigenze europee di sicurezza.

Solo a queste condizioni, che comunque non risolverebbero il problema di fondo, il possesso di una certa capacità nucleare a raggio intermedio potrebbe conferire alla NATO un'accresciuta capacità militare e politica in Europa che si sostanzierebbe, in definitiva in un maggiore contributo alla dissuasione e, pertanto, alla sicurezza.

Per quanto riguarda più direttamente il nostro Paese, si ravvisa nel potenziamento nucleare continentale sovietico un marcato incremento quantitativo e qualitativo del livello di rischio per la nostra sicurezza. Infatti, la minaccia era costituita, prima, unicamente dai caccia-bombardieri (MIG 25-23) e dai bombardieri leggeri (BREWER) a doppia capacità, schierati nei territori di Paesi satelliti quali Ungheria, Polonia, Germania Orientale. Oggi invece gli SS-20 ed i Backfire pongono una minaccia accresciuta e che proviene direttamente dal territorio sovietico.

La capacità nucleare attualmente rappresentata dalle artiglierie a corto raggio e dai velivoli a doppia capacità, nonché dai sistemi della difesa antiaerea ed antisom, è ritenuta compatibile con le esigenze poste dalla difesa del territorio nazionale, del suo spazio aereo e dei mari adiacenti, pur se non corrisponde quantitativamente alle aspettative alleate.

E' da rilevare, tuttavia, che la accresciuta minaccia comporta ulteriori problemi per la difesa aerea nazionale; contro gli SS-20, peraltro, non esiste difesa alcuna, nè la possibilità di risposta.

./.

SEGRETO



SEGRETO

- 4 -

In sintesi, sarebbe accresciuta la vulnerabilità del potenziale economico, industriale, militare ed umano dell'Italia che diventerebbe un obiettivo più pagante in quanto dotata di ridotte capacità difensive e priva di potenzialità di ritorsione adeguate.

Ma l'acquisizione di questa capacità trascende i compiti difensivi nazionali e, peraltro, non sarebbe mai possibile a meno di una significativa quanto improbabile variazione della politica nazionale che consenta la disponibilità e l'impiego delle testate nucleari e non dei soli vettori. Inoltre, i sistemi a più lungo raggio attualmente allo studio hanno solo la capacità nucleare e la loro eventuale acquisizione non offrirebbe, quindi, vantaggio alcuno nel campo convenzionale, ossia proprio dove lo strumento militare italiano è carente.

D'altra parte; l'esigenza di consolidare la capacità convenzionale, resa critica dalla inadeguatezza degli attuali bilanci per la difesa, non consente di ipotizzare la disponibilità, nell'ambito di tali bilanci, di risorse da allocare all'impresa; comunque, appare ancora estremamente prioritaria l'esigenza di attribuire consistenza qualitativa e quantitativa e, quindi, credibilità all'apparato convenzionale italiano, conferendogli così la capacità necessaria per assolvere i compiti di difesa che la Nazione ha affidato alle Forze Armate e per elevare, in conseguenza, la soglia nucleare in corrispondenza del nostro Paese.

Tale esigenza è stata del resto ribadita, ufficialmente, in ambito NATO più volte ed anche recentemente, nella Sessione Ministeriale del Comitato Pianificazione Difesa del dicembre 1978. L'importanza attribuita al suo soddisfacimento viene dimostrata dall'enfasi posta nel portare avanti il Programma di Difesa NATO a Lungo Termine, relativo alle forze convenzionali.

Emerge, quindi, che l'eventuale acquisizione da parte italiana di sistemi nucleari a lungo raggio contrasterebbe vistosamente con la ben nota situazione delle nostre forze convenzionali, per la messa a punto delle quali è richiesto un incremento annuo del bilancio, in termini reali, che supera di gran lunga il 3% sostenuto dalla NATO e che, comunque, costituirebbe per il nostro Paese l'obiettivo massimo realisticamente perseguibile.

Guardo, quindi, con grande perplessità, unitamente ai Capi di Stato Maggiore di Forza Armata, alla linea d'azione individuata dal Gruppo ad Alto Livello che, se perseguita in ambito politico, comporterà comunque un esborso finanziario che in questo momento appare improponibile andando, fra l'altro, a discapito di programmi nazionali e NATO più prioritari anche perchè relativi all'area convenzionale che è vitale per il nostro Paese.

La questione, peraltro, è suscettibile di destare grande risonanza

./.

A 6

SEGRETO

SEGRETO

- 5 -

nell'ambiente politico e sulla opinione pubblica sempre assai sen  
sibili per tutto ciò che merita l'aggettivo nucleare e ritengo  
scarsamente credibile che in entrambi questi ambienti possano es-  
sere accettati in questo momento precisi impegni in materia di  
nuovi armamenti nucleari. Penso, infatti, che le polemiche e le  
controversie relative agli armamenti nucleari attualmente schierara  
ti in Italia e seguite alla questione della "bomba N" si riaccen-  
derebbero immediatamente richiamando anche all'attenzione l'impe-  
gno assunto dal Governo sul ruolo del "Tornado".

Sarebbe, quindi, difficile basare su di una esigenza puramente tec-  
nico-militare un unico ragionevole sostegno logico alla acquisizione  
ne dei sistemi nucleari in argomento, anche per le continue pres-  
sioni che la stessa NATO esercita sull'opinione pubblica e politica  
a favore del potenziamento prioritario delle forze convenzionali.

In sostanza, dunque, appare che il potenziamento delle capacità nu-  
cleari di teatro potrebbe essere eventualmente perseguito in un  
contesto NATO e da quei Paesi che ne possono sostenere credibilmente  
te e realisticamente la necessità ed il conseguente onere finanzia-  
rio. A questo proposito ritengo che vadano attentamente vagliate  
le diversificate esigenze e potenzialità economiche dei vari Paesi.

Mi rendo conto, d'altra parte, che le Autorità politiche potranno  
ritenere opportuno evitare turbative per la coesione dell'Allean-  
za e, quindi, non provocare inviti alla solidarietà tali da compor-  
tare un domani l'assunzione di impegni non adeguatamente trattati  
in precedenza.

In questa luce mi pare possano essere collocate valutazioni inte-  
se a sostenere un atteggiamento equilibrato sul problema.

L'opportunità di un simile atteggiamento era stata già considera-  
ta dallo Stato Maggiore Difesa a fronte di un progetto che potreb-  
be anche assumere la caratteristica di "NATO WIDE" e dal quale,  
quindi, sarebbe ancora più difficile poter rimanere estranei dal  
punto di vista finanziario, oltre che politico, connesso anche con  
un possibile schieramento in Italia dei nuovi sistemi. Ritengo in  
questo contesto, che -anche se questi aspetti sono suscettibili  
di essere meglio sviluppati a mano a mano che gli studi evolvono  
e la stessa esigenza viene a configurarsi più compiutamente- sia  
necessario chiarire sin d'ora che il contributo italiano debba es-  
sere il minimo possibile.

Lo Stato Maggiore della Difesa ha già elaborato, a questo proposi-  
to, una serie di opzioni che potranno consentire in futuro la de-  
finizione di una posizione nazionale di peso economico e politico  
diversificato, in funzione della volontà delle Autorità di Gover-  
no.

./.

SEGRETO

SEGRETO

- 6 -

Esse tengono conto di tutte le implicazioni legate ai sistemi attualmente in esame e potranno essere illustrate alla S.V. se lo riterrà opportuno.

Al momento, comunque, dato anche lo stato dei lavori, appare sufficiente seguire una linea che rifletta una impostazione equilibrata, scartando senz'altro ipotesi di adesione acritica ma anche posizioni di astensione e di rifiuto.

Questo atteggiamento dovrebbe consentire ai nostri delegati di intervenire fin dall'inizio con contributi di pensiero idonei a salvaguardare le nostre specifiche esigenze di sicurezza e politiche, nonché quelle economico-finanziarie, poiché darebbe modo di negoziare meglio una eventuale partecipazione italiana che in ogni caso dovrebbe essere la minima possibile.

Ritengo anzi, in questo contesto, che la partecipazione italiana ai lavori del Gruppo ad Alto Livello debba essere finalizzata ad orientare i risultati degli studi verso una soluzione ispirata a criteri di realistica attuazione, in relazione anche alla situazione internazionale ed a quella interna di ciascun Paese che impongono rischi diversificati di ordine politico e militare ai Paesi stessi.

Tutti i fattori del problema potranno, comunque, essere adeguatamente considerati dalla S.V.On.le in sede NPG alla luce anche degli sviluppi dei prossimi lavori del Gruppo. Per ora la linea d'azione sopra delineata appare sufficiente a consentire ai Delegati nazionali Esteri/Difesa una cauta ma proficua partecipazione ai lavori del Gruppo ad Alto Livello.

Propongo, pertanto, che tale linea, qualora condivisa dalla S.V. On.le, venga portata a conoscenza del Ministero Affari Esteri, ciò ai fini anche dell'acquisizione di un univoco atteggiamento da parte dei Delegati Esteri/Difesa prima della prossima riunione del Gruppo di Lavoro prevista per lunedì prossimo.



*Il Ministro della Difesa*

Roma, li 24 FEB. 1979

3/PA/ 0211  
10.21.1. (79)

OGGETTO: Ammodernamento delle Forze Nucleari di Teatro.

AL CAPO DI STATO MAGGIORE DELLA DIFESA

R O M A

\*\*\*\*\*

Riferimento appunto n. 39/79 datato 19.2.1979:

In relazione a quanto prospettato dalla S.V. sull'argomento in oggetto, ritengo che i rappresentanti della Difesa in seno al Gruppo di Lavoro ad Alto Livello debbano attenersi ai seguenti orientamenti:

- approfondimento del problema;
- adozione di un atteggiamento non preclusivo, bensì tendenzialmente incentrato su una linea evolutiva che prefiguri la nostra possibilità di adesione; in ogni caso va fatta presente l'impossibilità da parte italiana di una concreta partecipazione finanziaria.

Resta peraltro inteso che qualunque impegno politico è subordinato alle decisioni del Governo, dopo approfondimento dei vari aspetti del problema e, non ultimo, dell'atteggiamento che assumeranno gli altri Paesi NATO.

*Caracciolo*