

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Scienza Politica

Il Ruolo del Presidente degli Stati Uniti in Politica Estera: Il Caso Studio Iraniano (2008-2020)

Prof. Maria Giulia Amadio Vicerè

RELATRICE

Stefano Pasquali Matr. 084822

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

A feeble Executive implies a feeble execution of the government. A feeble execution is but another phrase for a bad execution; and a government ill executed, whatever may be its theory, must be, in practice, a bad government.

Alexander Hamilton in *Federalist Paper no. 70*, 1788

RINGRAZIAMENTI

Alla professoressa Maria Giulia Amadio Vicerè, relatrice di questa tesi, per l'aiuto e i preziosi suggerimenti. Un ringraziamento anche al dott. Tiziano Zgaga.

Alla mia famiglia, e soprattutto ai miei genitori Anna e Giuseppe, che mi hanno permesso di intraprendere questo percorso. Un ringraziamento anche a mia sorella Ludovica.

A Luca, Silvia, Alessio B., Romero, Matteo U. e Matteo D.M., colleghi e amici, che mi hanno accompagnato in questi tre anni indimenticabili.

Ai miei amici di sempre, Alessio O., Pietro, Lorenzo, Giovanni e Guglielmo. Infine, un ringraziamento alla mia amica Isabella.

INDICE DELLA TESI

Introduzione.....	6
Metodologia e Svolgimento	9
1 – Il Sistema Politico e Istituzionale degli Stati Uniti.....	11
1.1 Caratteristiche Essenziali	11
1.2 L’Esecutivo Presidenziale.....	14
1.2.1 L’Evoluzione dell’Elezione Presidenziale	15
1.2.2 Lo Sviluppo della Presidenza Moderna	17
1.3 Il Rapporto tra Legislativo ed Esecutivo	18
1.3.1 Il Rapporto Tra Congresso e Presidente in Politica Estera	21
2 – Barack Obama e l’Iran	30
2.1 Il Sistema Internazionale	30
2.1.1 I Rapporti USA-Iran Prima dell’Elezione di Barack Obama	31
2.1.2 La Questione del Nucleare	32
2.1.3 Le Posizioni degli Attori Statali Rilevanti	32
2.2 Personalità e Convinzioni Ideologiche di Obama	34
2.3 Il Primo Mandato di Obama: L’Insuccesso dell’ <i>Engagement</i>	35
2.3.1 I Tentativi Negoziali e i Fallimenti di Ginevra e Teheran	36
2.3.2 Le Ragioni del Fallimento dell’ <i>Engagement</i>	39
2.3.3 Motivi di Ottimismo: Il Nuovo Ruolo di John Kerry e l’Errore di Netanyahu	41
2.4 Il Secondo Mandato di Obama: Dal Canale Segreto in Oman al JCPOA	41
2.4.1 Le Caratteristiche dell’Accordo	45
2.5 Le Ragioni della Forma e dell’Approvazione del JCPOA	46
2.5.1 Il Discorso di Netanyahu e la Lettera di Cotton	47
2.5.2 Il JCPOA come <i>Executive Agreement</i>	49

2.6 Conclusioni	50
3 – Donald Trump e l’Iran	52
3.1 Il Sistema Internazionale	52
3.1.1 La Situazione in Medio Oriente	54
3.2 Personalità e Convinzioni Ideologiche di Trump	55
3.2.1 La Strategia di Trump in Medio Oriente	57
3.3 Il Primo Periodo della Presidenza: Dall’Insediamento all’Uscita dal JCPOA	58
3.3.1 L’Amministrazione Trump	59
3.3.2 Il Fallimento della Decertificazione del JCPOA	60
3.3.3 L’Uscita dal JCPOA	63
3.4 Lo Stallo nelle Trattative e l’Uccisione di Qassem Soleimani	65
3.4.1 L’Escalation della Tensione	66
3.4.2 L’Uccisione di Qassem Soleimani	67
3.4.3 Analisi e Motivazioni dell’Assassinio di Soleimani	68
3.5 L’Azione Presidenziale ai Tempi del Coronavirus	70
3.6 Conclusioni	72
Conclusioni	74
Bibliografia.....	78
Documenti Ufficiali	80
Sitografia	84
Abstract	90

Introduzione

Il 4 novembre 2008, il senatore dell'Illinois Barack H. Obama sconfiggeva con ampio margine il suo sfidante repubblicano – il senatore dell'Arizona John S. McCain – e diveniva così il 44esimo presidente nella storia degli Stati Uniti. Questa elezione aveva un forte significato simbolico, e non solo perché Obama sarebbe diventato il primo presidente di origini afroamericane, ma anche perché egli incarnava la speranza di un nuovo inizio e la promessa di un significativo cambio di rotta rispetto ai due mandati dell'amministrazione guidata da George W. Bush. Al momento del suo insediamento, Obama si trovava di fronte a una situazione complessa sotto molti punti di vista: sul fronte domestico, la crisi scoppiata nel 2007 aveva generato una pesante recessione economica, con forti ripercussioni su ampi strati del Paese. Sul fronte internazionale, invece, Obama doveva gestire la complessa eredità di Bush; in particolare, i nodi principali erano rappresentati dai lunghi conflitti in Afghanistan e in Iraq. Inoltre, i deludenti risultati di queste operazioni, uniti all'unilateralismo che ha spesso contraddistinto l'azione di Bush e alla crisi economica, sembravano essere i segnali più evidenti di un ormai inevitabile declino degli Stati Uniti.

Sin dal momento della campagna elettorale, Obama aveva operato una distinzione tra i due conflitti in corso: secondo lui, infatti, il fulcro dell'azione militare statunitense doveva essere rappresentato dalla lotta contro al-Qaeda in Afghanistan. Per concentrare gli sforzi in quello scenario, egli auspicava anche la fine della guerra in Iraq, che non considerava rilevante per gli interessi americani (Unger, 2016). Il senatore dell'Illinois, dunque, non sosteneva una visione antimilitarista, bensì auspicava un nuovo corso della politica estera statunitense, all'interno del quale la forza militare sarebbe rimasta, ma avrebbe dovuto essere utilizzata solo quando necessario.

Nel corso dei suoi due mandati, Obama ha cercato di impostare una nuova strategia americana in Medio Oriente: oltre al ritiro delle truppe dall'Iraq (peraltro negoziato da George W. Bush negli ultimi mesi della sua presidenza) e all'aumento dell'esposizione statunitense in Afghanistan, Obama ha promosso un approccio atto a responsabilizzare maggiormente gli attori locali e gli alleati europei. Ciò può essere visto con riferimento alla questione israelo-palestinese e alla vicenda libica, a proposito della quale egli ha formulato la strategia del *leading from behind*¹. Inoltre, in controtendenza con la tipica strategia statunitense nell'area, Obama decise di non supportare il dittatore egiziano Hosni Mubarak durante le Primavere Arabe e, generale, optò per una strategia di dialogo ed *engagement* nei confronti dell'Islam politico (con particolare riferimento alla Fratellanza Musulmana). Queste azioni erano parte di un quadro strategico più ampio, il quale prevedeva un maggiore impegno nella zona dell'Estremo Oriente e del Pacifico e, di conseguenza, un graduale disimpegno

¹ Il termine è stato usato da un membro dell'amministrazione Obama – per descrivere la strategia in Libia - durante un'intervista. Il governo degli Stati Uniti, infatti, ha preso parte alle operazioni NATO in Libia, ma ha lasciato che l'iniziativa fosse presa da Stati come Francia e Regno Unito (Lizza, 2011).

dalle vicende mediorientali ed europee. Questo piano non riuscì pienamente, perché i vari eventi susseguirsi in Medio Oriente (guerra civile in Siria, ISIS, negoziati sul nucleare iraniano) e in Europa (con particolare riferimento all'Ucraina) hanno portato Obama a mantenere alto il coinvolgimento statunitense in quelle aree.

Il 4 novembre 2016, esattamente otto anni dopo l'elezione dell'ex senatore dell'Illinois, il repubblicano Donald J. Trump ha sconfitto – in modo abbastanza inaspettato – la candidata democratica Hillary R. Clinton, già segretaria di Stato durante il primo mandato di Obama. Proprio come nel 2008, anche questa elezione è da subito sembrata un momento storico, soprattutto perché era stato eletto un miliardario senza esperienza politica che ha vinto grazie a una campagna elettorale molto aggressiva e basata su slogan e valori che sembravano diametralmente opposti non solo a quelli del presidente uscente, ma anche a quelli di buona parte della piattaforma repubblicana. Inoltre, a causa della sopracitata differenza con il suo predecessore, la sua vittoria sembrava assestare un duro colpo all'eredità di Obama. Otto anni dopo, una parte degli Stati Uniti aveva mostrato ancora una volta di voler cambiare pagina (Dottori, 2019).

La modalità con la quale il presidente è eletto ha subito numerosi cambiamenti rispetto alla configurazione inizialmente stabilita. Rimandando al primo capitolo per un'analisi più dettagliata del processo, è intanto necessario sottolineare come queste nuove modalità abbiano conferito maggiore legittimazione al presidente, favorendo così la sua progressiva affermazione nei confronti del Congresso (Fabbrini, 2011). Come affermato da un'ampia letteratura sul tema, il XX secolo ha dunque sancito la fine della primazia congressuale e, al tempo stesso, l'inizio della primazia presidenziale (J. Cohen, 1982; Fabbrini, 2011; Kinkopf, 2007).

L'affermarsi della primazia presidenziale ha comportato un aumento della capacità decisionale del presidente. Questo progetto di tesi sarà incentrato proprio sulla presidenza americana e sull'impatto che essa ha sulla politica estera. In particolare, l'obiettivo sarà rispondere ai seguenti quesiti: Quale impatto ha il presidente degli Stati Uniti nel processo di *foreign policy making*? Quali sono i fattori che permettono di spiegare la sua azione in politica estera? Per adempiere a questo compito, si farà uso di due *case studies* vale a dire l'azione di Barack Obama e Donald Trump con riferimento alla questione iraniana.

La scelta di questi due *case studies* è stata presa seguendo l'approccio del *most similar systems design* (che, assieme al *most different systems design*, è alla base del metodo comparato): l'Iran durante la Presidenza Obama e l'Iran durante la presidenza Trump, infatti, sono due casi maggiormente simili, ma con una variazione significativa della variabile dipendente, vale a dire – come sarà analizzato in maniera più dettagliata nel prossimo paragrafo - l'azione del presidente. Per supportare questa affermazione, si pensi, ad esempio, all'accordo JCPOA (*Joint Comprehensive Plan Of Action*), negoziato durante il secondo mandato di Obama e abbandonato dal suo successore nel maggio del 2018.

Inoltre, una serie di fattori può ulteriormente motivare la scelta dei sopracitati casi studio. Innanzitutto, per analizzare l'iniziativa presidenziale, un evento di politica estera è più adatto rispetto a una questione di politica interna, perché nel primo ambito il presidente gode di una maggiore primazia nei confronti del

Congresso. A partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, infatti, i poteri presidenziali in questo ambito di policy sono divenuti sempre maggiori. Se si considera anche la contemporanea volontà – da parte della maggior parte dei congressisti – di delegare all’esecutivo molti dei propri poteri di politica estera, si giunge a una situazione che può essere descritta come fatto nel 1990 da Harold H. Koh: “*Presidential initiative, Congressional acquiescence*” (Starr-Deelen, 2018, p. 11). Nonostante alcuni tentativi operati dal Congresso – in particolar modo in seguito alle vicende del Vietnam e del Watergate – alla fine del XX secolo sembrava che la lotta per il privilegio di dirigere la politica estera degli Stati Uniti (definizione fornita da Edward S. Corwin) fosse stata vinta dal presidente. Questa convinzione, poi, è stata ulteriormente rafforzata durante il periodo della Presidenza Imperiale di George W. Bush, che va dalle *midterm elections* del 2002 a quelle del 2006.

Anche nel periodo della presidenza imperiale, però, il Congresso non aveva perso nessuna delle sue prerogative, ma aveva semplicemente deciso di non adoperarle. La situazione, non a caso, è cambiata in seguito alle elezioni di metà mandato del 2006: in quell’occasione, infatti, il Partito Democratico ha riconquistato la maggioranza in entrambe le Camere del Congresso, dando il via a un periodo di governo diviso. Negli ultimi due anni della sua presidenza, dunque, George W. Bush ha dovuto confrontarsi con una maggioranza congressuale appartenente a un altro partito e, per questo motivo, la sua azione (anche in politica estera) è stata soggetta a vincoli più stringenti e a un controllo maggiore da parte del ramo legislativo del governo federale.

Una conseguenza di quanto appena affermato è che, quando si analizzerà l’azione di Obama e Trump nel *case study* iraniano, non si potrà non tenere conto dei vari scenari politici che hanno caratterizzato le loro presidenze. Per questo motivo – come sarà spiegato in modo più dettagliato nella prossima sezione – una delle variabili intervenienti sarà rappresentata dalle divisioni tra le istituzioni del governo federale, vale a dire dalla presenza di una situazione di governo unificato o di governo diviso. Inoltre, nelle situazioni di governo unificato, bisognerà anche far riferimento all’eventuale presenza di una maggioranza al Senato tale da evitare i tentativi di *filibustering* – ossia di ostruzionismo – da parte della minoranza appartenente all’altro partito.

Un’altra ragione che può motivare la scelta della questione iraniana è rappresentata dall’importanza che l’Iran riveste – sotto molteplici punti di vista – per le élite politiche e la popolazione degli Stati Uniti. Dal 2006 al 2012, ad esempio, l’Iran è stato indicato dagli statunitensi come il più grande nemico del proprio paese (Del Pero, 2017). Questi dati, naturalmente, affondano le proprie radici nella Rivoluzione del 1979 e, soprattutto, nella crisi degli ostaggi che si protrasse dal 4 novembre 1979 al 20 gennaio 1981 e che vide coinvolti 52 funzionari statunitensi. Inoltre, il 29 gennaio 2002, George W. Bush pronunciò il discorso nel quale espresse per la prima volta il concetto di “Asse del male” (The White House, 2002). In quell’occasione, la Repubblica Islamica dell’Iran fu annoverata tra i paesi facenti parte di quest’asse, insieme a Corea del Nord, Iraq e gruppi terroristici di matrice islamista come al-Qaeda.

Alla luce di questi trascorsi storici, qualsiasi politica intrapresa dai presidenti degli Stati Uniti nei

confronti dell'Iran assume un rilievo particolarmente significativo, soprattutto nel caso in cui si tratti di strategie che puntano più sullo strumento diplomatico che sulla coercizione. Inoltre, considerando la forte opposizione che i repubblicani esercitarono nei confronti dell'accordo, il *case study* iraniano si rivela utile per analizzare il ruolo del contesto domestico nel determinare strategie ed esiti di politica estera – come sarà spiegato in maniera più dettagliata nella sezione metodologica.

Infine, la scelta della questione iraniana può essere motivata con la sua stringente attualità (si pensi, ad esempio, all'assassinio del Generale Qassem Soleimani) e sull'influenza che essa esercita nello scenario mediorientale (si pensi alla Siria e al Libano) e nel sistema delle alleanze a livello globale (si pensi, ad esempio, alle relazioni tra la Repubblica Islamica e la Russia e il dovere, da parte dei paesi facenti parte della NATO, di rispettare le sanzioni imposte dagli Stati Uniti).

Metodologia e Svolgimento

In conformità con quanto affermato in precedenza, l'analisi deve tenere in considerazione anche elementi di politica domestica. Una prospettiva di questo tipo richiede, dunque, che sia utilizzata la *Foreign Policy Analysis* (FPA), una branca della scienza politica che analizza il sistema internazionale – e, di conseguenza, le strategie di politica estera dei vari paesi – tenendo in considerazione fattori politici e istituzionali di tipo domestico. Questa tecnica è già stata applicata in molti *paper* accademici che trattavano di iniziativa presidenziale nell'ambito della politica estera. In particolare, un punto di riferimento di questo progetto di tesi è rappresentato dal lavoro di Fabbrini e Yossef (2015): in questo caso, infatti, la FPA è stata utilizzata per analizzare le ragioni in grado di spiegare l'incertezza dell'azione di Obama nella crisi egiziana, che ha portato alla destituzione di Mubarak, all'elezione di Mohamed Morsi e alla salita al potere di Abdel Fatta al-Sisi. I due autori, infatti, si sono resi conto del fatto che una spiegazione soddisfacente non potesse essere raggiunta facendo affidamento soltanto alla personalità del presidente e al ruolo degli Stati Uniti nel sistema internazionale. Per questo motivo, essi hanno aggiunto alla loro analisi anche dei fattori di politica domestica, vale a dire la polarizzazione tra i due partiti e le divisioni all'interno dell'amministrazione Obama.

Anche questo progetto di tesi, seguendo il lavoro dei sopracitati studiosi, utilizzerà la FPA. Di conseguenza, l'analisi dell'azione di Barack H. Obama e Donald J. Trump nel caso studio iraniano sarà strutturata nel seguente modo: la variabile dipendente sarà l'azione dei due presidenti, mentre le due variabili indipendenti saranno il sistema internazionale e le loro rispettive personalità (che includono anche le convinzioni ideologiche). Per spiegare efficacemente la situazione nel suo complesso, inoltre, bisognerà fare riferimento anche a tre variabili intervenienti, vale a dire le divisioni tra le istituzioni del governo federale (governo unificato o diviso), la polarizzazione tra il Partito Democratico e il Partito Repubblicano e le divisioni presenti all'interno dei team di politica estera dei presidenti.

Oltre al sopracitato lavoro di Fabbrini e Yossef, molti altri autori hanno analizzato eventi di politica internazionale tenendo in considerazione il contesto domestico: ai fini di questo progetto di tesi, è meritevole di essere menzionato anche il lavoro di Hurst (2016); egli, infatti, ha ripercorso i negoziati tra

l'amministrazione Obama e il regime iraniano come un gioco a due livelli, il quale prevede che i *policymakers* – nell'affrontare questioni di profilo internazionale – debbano sempre agire facendo riferimento anche alla situazione politica interna e alle opinioni delle proprie *constituencies*.

Avendo delineato la prospettiva di analisi, si procederà ora a enunciare la struttura del progetto di tesi, il quale sarà composto da tre capitoli. Il primo consisterà in un'analisi del sistema politico e istituzionale degli Stati Uniti, con un focus particolare sui rapporti tra presidente e Congresso nell'ambito della politica estera. Lo scopo di questo capitolo è di illustrare il funzionamento del sistema statunitense, in modo da far comprendere il contesto all'interno del quale Barack Obama e Donald Trump hanno agito (e stanno tuttora agendo, nel caso del presidente repubblicano). A questa esigenza risponde anche il focus sul rapporto tra le istituzioni di governo in politica estera: in questa parte, infatti, l'analisi verterà sia sul dettato costituzionale sia sullo sviluppo verificatosi dal secondo dopoguerra – al quale si è già accennato in precedenza – e che è culminato nella Presidenza Imperiale di George W. Bush. In questo modo, si vuole delineare l'eredità – in termini di iniziativa presidenziale e relazioni con il Congresso – che Barack Obama ha ricevuto dai suoi predecessori.

Il secondo capitolo, invece, analizzerà l'azione di Barack Obama in Iran. Saranno presi in considerazione entrambi i mandati della sua presidenza, essendo stato l'Iran un tema ricorrente nella sua agenda di politica estera. Di conseguenza, l'analisi non sarà limitata al solo accordo sul nucleare iraniano, ma includerà anche il *Geneva Agreement* (2009) e la *Teheran Declaration* (2010). Inoltre, sarà riservata attenzione anche al ruolo svolto – soprattutto a livello congressuale – dall'AIPAC (*American Israel Public Affairs Committee*) e, più in generale, dal governo dello Stato d'Israele (si pensi, ad esempio, al discorso pronunciato da Benjamin Netanyahu al Congresso degli Stati Uniti in data 3 marzo 2015). Inoltre, con riferimento al JCPOA, una parte del capitolo sarà dedicata all'opposizione in seno al Congresso – soprattutto nel Partito Repubblicano – e sugli effetti che essa ha sortito sull'accordo, partendo dal fatto che esso non abbia potuto assumere la forma di trattato (in quel caso, infatti, sarebbe servita una maggioranza qualificata al Senato che l'amministrazione Obama non avrebbe mai potuto ottenere)

Il terzo capitolo, infine, analizzerà l'azione di Donald J. Trump in Iran. Anche in questo caso, l'attenzione non sarà rivolta soltanto al JCPOA – o meglio, all'uscita degli Stati Uniti da questo accordo – ma anche agli sviluppi successivi della questione iraniana, fino a giungere al recente assassinio del Generale Qassem Soleimani. Come già anticipato in precedenza, una delle variabili intervenienti di quest'analisi è rappresentata dalle divisioni all'interno del team di politica estera del presidente. In questo caso, le divisioni saranno prese in considerazione, ad esempio, con riferimento al fatto che, mentre alcuni membri dell'amministrazione Trump non volevano uscire dall'accordo, altri professavano una strategia quasi antitetica ed erano anche favorevoli a un *regime change* nella Repubblica Islamica (si pensi, a questo proposito, all'ex Consigliere per la sicurezza nazionale John R. Bolton).

Infine, seguiranno le conclusioni, le quali ricapitoleranno i temi dibattuti nel progetto di tesi.

Capitolo 1 - Il Sistema Politico e Istituzionale degli Stati Uniti

Il primo passo per soddisfare la domanda di ricerca consiste nel conoscere e comprendere il sistema politico degli Stati Uniti, prendendo in considerazione aspetti come le caratteristiche fondamentali della sua struttura e del suo funzionamento; le istituzioni principali, il rapporto tra di esse e i loro compiti in materia di politica estera; il modo in cui le mutate dinamiche internazionali hanno avuto un effetto sulle dinamiche interne e sulla ridefinizione delle competenze, in particolare, tra il presidente e il Congresso. La cornice teorica utilizzata sarà quella che categorizza gli Stati Uniti come una *compound democracy*.

1.1 Caratteristiche Essenziali

In questo progetto di tesi, sarà utilizzato come punto di riferimento il modello elaborato da Fabbrini, che categorizza gli Stati Uniti come una *compound republic*, la quale può essere definita in questi termini:

The compound model is proper of polities that have the features of both an interstate (confederal, intergovernmental) and a supracentral (federal, supranational) organization. A compound polity is a union of states and their citizens. [...] Through such union, the states agree to pool their sovereignty within a larger integrated supracentral or supranational framework. They do so because such unions, to use the formidable expression elaborated by Hendrickson (2003), are primarily peace pacts (Fabbrini, 2007, p. 5).

Per comprendere pienamente tutti gli elementi contenuti nella definizione, è importante analizzare brevemente la prospettiva storica che ha portato alla nascita degli USA. Dopo aver sconfitto il Regno Unito, le 13 ex colonie erano degli Stati indipendenti e culturalmente eterogenei che, dunque, non si consideravano parte di un'unica nazione. Ciò permette di sottolineare come gli Stati Uniti non debbano essere confusi con gli Stati federali. Questi ultimi, infatti, sono Stati unitari all'interno dei quali è poi avvenuto un processo di decentramento del potere pubblico e, per questo motivo, sono delle federazioni per disaggregazione. Gli Stati Uniti, invece, sono composti da Stati originariamente sovrani che, in poco tempo, si sono resi conto della necessità di cooperare per garantirsi la protezione dalle minacce interne ed estere. In questo caso, dunque, si parla di federazione per aggregazione (Fabbrini, 2017). La prima forma di cooperazione, peraltro, non era quella descritta dalla citata definizione, ma era di tipo confederale; questo sistema, sancito dagli *Articles of Confederation* (ratificati nel 1781), non prevedeva un potere esecutivo permanente e configurava un Congresso continentale, ossia un'arena negoziale all'interno della quale ogni Stato era dotato di potere di veto (U.S. Code, 1781). Ben presto, però, gli Stati si resero conto della scarsa efficacia della Confederazione e, per questo motivo, convocarono una Convenzione a Filadelfia nel 1787. In quell'occasione, i delegati degli Stati – i cosiddetti *Framers* – elaborarono una nuova Costituzione, la quale prevedeva una doppia separazione dei poteri, sia a livello verticale (tra gli Stati federati e il centro federale) che a livello orizzontale (tra le istituzioni del governo del centro federale). La novità della nuova Costituzione, dunque, era la presenza di un assetto

sovrastatale, rappresentato dalle istituzioni federali. La presenza della separazione verticale, inoltre, presupponeva la volontà di lasciare agli stati una porzione di sovranità; questa volontà sembra essere confermata da altri elementi che valorizzano il ruolo dei singoli Stati e tutelano la loro sovranità:

- 1) Il X Emendamento (approvato nel 1791) prevede che i poteri che la Costituzione non riserva allo Stato federale siano assegnati agli Stati, a meno che ciò non sia espressamente proibito (U.S. Constitution, X Amendment)¹
- 2) La presenza di elementi che rimandano alla Confederazione, come il collegio elettorale e il Senato, e permettono agli Stati di avere un ruolo rilevante in questioni che riguardano il livello federale – tra cui la più importante in assoluto, ossia l’elezione del presidente.
- 3) Sapendo che gli Stati non avrebbero mai accettato un’ autorità centrale, è stato disegnato un sistema che ha un esecutivo – monocratico, ossia il presidente – ma non un governo; quest’ultimo, infatti, è un processo, ossia il frutto dell’interazione tra le tre istituzioni separate di governo, vale a dire Camera dei Rappresentanti, Senato e presidente (Fabbrini, 2008)

La presenza, all’interno degli Stati Uniti, di Stati eterogenei che hanno deciso di rinunciare a porzioni della propria sovranità permette innanzitutto di affermare che, in questo paese, il *cleavage* (definibile come elemento di divisione tra i componenti di una comunità) principale sia di tipo interstatale e non, ad esempio, etnico o economico (ad esempio, il Belgio è uno stato con *cleavage* etnico: Fabbrini, 2007; 2008). Inoltre, questa situazione ha posto i *Framers* di fronte alla necessità di sviluppare un’identità, necessariamente di tipo politico, che potesse affiancarsi alle preesistenti identità e fungere da *trait d’union* tra comunità diverse tra loro. Questo compito è stato affidato alla Costituzione, la quale è divenuta simbolo dell’unità nazionale e detentrica della sovranità – la quale, dunque, non risiede in un’istituzione (si pensi, ad esempio, al parlamento in regimi democratici come quello italiano). Ciò è avvenuto, seguendo Fabbrini (2007), perché inizialmente soltanto il popolo poteva rivendicare la sua sovranità; poi, tramite il preambolo “*We the People*”, essa è stata ceduta alla Costituzione, la quale poi ha provveduto a distribuirla alle varie istituzioni che, dunque, godono tutte dello stesso grado di legittimità. L’assenza di una relazione gerarchica tra le istituzioni separate permette anche di spiegare perché gli Stati Uniti, nonostante lo sviluppo della preminenza presidenziale avvenuto negli ultimi decenni, non possano essere considerati una Repubblica presidenziale, che presuppone un predominio del presidente sulle altre istituzioni. Per di più, occorre ricordare che, fino all’inizio del XX secolo, il sistema statunitense era caratterizzato da una preminenza congressuale.

A livello federale², il sistema delle istituzioni separate si compone della Camera dei Rappresentanti, del Senato, del presidente e dei tre livelli delle *Federal Courts*, ossia Corti Distrettuali, Corti di Appello e Corte Suprema. La Camera dei Rappresentanti e il Senato formano insieme il Congresso. Essendo istituzioni

¹ Il X Emendamento recita: “*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people*”.

² La separazione verticale dei poteri non è rilevante ai fini della domanda di ricerca.

separate, esse non hanno bisogno delle altre per funzionare (ad esempio, il presidente non ha bisogno della fiducia del Congresso ma, al tempo stesso, non ha il potere di sciogliere le Camere). Se la separazione fosse assoluta, però, la necessaria cooperazione tra le istituzioni sarebbe fortemente disincentivata, con il rischio di paralizzare il processo decisionale. Per evitare di incorrere in uno scenario di questo tipo, sono stati previsti dei meccanismi di *checks and balances*, con i quali si garantisce che nessuno dei tre poteri abbia il totale controllo di una funzione (Kollman, 2011). Ad esempio, il presidente nomina i membri che faranno parte della sua amministrazione e i giudici delle Corti Federali (inclusa la Corte Suprema); queste nomine, però, devono essere approvate dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti (si parla, in proposito, di *advice and consent*). Inoltre, una legge approvata dal Congresso può ricevere il veto presidenziale, che può essere a sua volta scavalcato da un voto a maggioranza qualificata dei due terzi dei membri in entrambe le Camere. Infine, come stabilito dalla sentenza *Marbury v. Madison* (1803), la Corte Suprema può esercitare un potere di *judicial review* e, di conseguenza, dichiarare l'incostituzionalità sia delle leggi approvate dal Congresso che degli atti del presidente (U.S. Supreme Court, 1803); si pensi, ad esempio, agli *executive orders*, ossia provvedimenti firmati dal presidente che riguardano l'organizzazione, il funzionamento e le politiche del governo federale.

Tramite il controllo reciproco e la condivisione dei poteri, i *Framers* di Philadelphia volevano promuovere una rivalità tra le varie istituzioni separate, di modo che nessuna di loro potesse divenire dominante rispetto alle altre. Il sistema ideato, dunque, era figlio dell'esperienza storica e derivava dalla volontà di impedire la formazione di una tirannia (Moe & Howell, 1999). Oltre a quelli già menzionati, un altro elemento che risponde a questa esigenza è rappresentato dalla prescrizione costituzionale relativa alle scadenze elettorali diverse – e fisse – per le tre istituzioni di governo (presidente, Camera dei Rappresentanti e Senato) (Fabbrini, 2008). Per comprendere pienamente questa argomentazione, è ora necessario prendere in considerazione il ruolo e la composizione di ognuna di esse.

La Camera dei Rappresentanti si compone di 435 membri, ognuno dei quali è eletto all'interno di un distretto; poiché ogni distretto elegge un rappresentante, si tratta di un'elezione che si svolge tramite un sistema maggioritario. Solitamente, i candidati sono: i vincitori delle primarie dei due principali partiti (Democratico e Repubblicano) e i rappresentanti di forze politiche minori. In alcuni casi, però, vige il cosiddetto sistema *jungle primary*, il quale prevede una primaria all'interno della quale si sfidino tutti i candidati di tutti i partiti; successivamente, i due più votati (che potrebbero appartenere anche allo stesso partito) si contenderanno la vittoria nell'elezione vera e propria (Klein, 2014). La Costituzione non stabilisce il numero dei collegi (l'attuale composizione è stata stabilita dal *Permanent Appointment Act* del 1929), ma prevede che essi debbano essere distribuiti, tra i vari stati che compongono l'Unione, in base alla loro popolazione. In ogni caso, ogni Stato, a prescindere dalla sua popolosità, ha diritto ad avere almeno un rappresentante. Ogni due anni, si svolgono delle elezioni per il rinnovo completo della Camera; la sua scadenza biennale le conferisce il compito di registrare l'umore contingente dell'elettorato (Fabbrini, 2008). Il Senato, invece, è un'istituzione che, come ricordato in precedenza, rimanda alla logica confederale: esso, infatti, si compone di 100 senatori, vale a dire due per ogni Stato, indipendentemente dalla popolazione o da altri indicatori. Al suo interno, dunque,

tutti gli Stati sono dotati di eguale rappresentanza. Ogni senatore rimane in carica sei anni, e ogni due c'è il rinnovo parziale di un terzo dei membri. La lunga durata del loro mandato è dovuta al fatto che il compito dei senatori consiste nel tutelare gli interessi consolidati del loro Stato di provenienza e, dunque, hanno bisogno di tempo per acquisire la conoscenza necessaria degli affari pubblici (*ibid.*). Inoltre, è importante notare che la Camera del Congresso più rispondente alla componente interstatale sia quella alla quale sono stati conferiti molti dei principali poteri di controllo dell'amministrazione federale: in particolare, si pensi al meccanismo di *advice and consent*. Fino al 1913 - anno in cui fu ratificato il XVII Emendamento (U.S. Constitution, XVII Amendment)³ - questo controllo statale era ancora più accentuato, dato che i senatori non venivano eletti dai cittadini, ma erano selezionati dai legislatori di ogni Stato. Il presidente, infine, è eletto ogni quattro anni (tramite il sistema del collegio elettorale) ed ha il compito di rappresentare, in particolar modo a partire dallo sviluppo della presidenza moderna, l'interesse nazionale; inoltre, dal 1951 il presidente non può essere eletto per più di due mandati. Questa decisione, sancita tramite il XXII Emendamento (U.S. Constitution, XXII Amendment)⁴, è stata presa in risposta ai quattro mandati presidenziali ottenuti da Franklin D. Roosevelt.

Le tre scadenze elettorali diverse e le tre diverse forme di rappresentanza hanno lo scopo di rendere particolarmente difficile la formazione di maggioranze trasversali tra le tre istituzioni, complicando dunque anche il tentativo dei partiti, più o meno forte a seconda del periodo storico, di fungere da collante tra le due Camere e tra il Congresso e il presidente. Dovendo rispondere a tre elettorati diversi, con prospettive temporali differenti, è però presente anche il rischio opposto, ossia che il controllo e conflitto tra istituzioni separate e politicamente eterogenee generi una vera e propria paralisi decisionale; ciò, in ogni caso, è stato solitamente evitato tramite pratiche para-costituzionali che sono state favorite soprattutto dalla scarsa distanza ideologica tra i due partiti (Fabbrini, 2008). Negli ultimi decenni, però, la crescente connotazione ideologica assunta dai partiti (a partire da quello Repubblicano) hanno messo in discussione le suddette pratiche. Questo elemento rimanda, di conseguenza, alla domanda di ricerca oggetto di questo progetto di tesi.

1.2 L'Esecutivo Presidenziale

Come accennato in precedenza, negli Stati Uniti il governo è un processo; questa scelta, che è stata presa dai *Framers* di Philadelphia per non mettere in pericolo le prerogative dei singoli Stati, non implica però l'assenza di un esecutivo, il quale è presente, seppure in una forma diversa da quella tipica delle democrazie parlamentari e semipresidenziali. L'esecutivo statunitense, infatti, è monocratico, poiché composto soltanto dal presidente. Si può trovare conferma di ciò anche all'interno del dettato costituzionale, il quale non menziona mai l'esistenza di un governo. Una conseguenza di questo assetto è che i segretari nominati dal presidente non possano essere paragonati ai ministri tipici di altri regimi democratici; essi, infatti, non

³ Il XVIII Emendamento recita: *"The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state, elected by the people thereof, for six years; and each Senator shall have one vote. The electors in each state shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the state legislatures"*.

⁴ Il XXII Emendamento recita: *"No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once"*.

compongono il *cabinet* presidenziale (che, infatti, non è previsto dalla Carta costituzionale) e non godono di una legittimità autonoma rispetto a quella del presidente, essendo per l'appunto dei collaboratori di quest'ultimo. Di conseguenza, anche i dipartimenti che sono diretti dai segretari (si pensi, ad esempio, al Dipartimento di Stato), non possono essere associati ai ministeri delle democrazie parlamentari e semipresidenziali, trattandosi di organismi che non sono autonomi e che rappresentano, bensì, delle articolazioni funzionali della presidenza monocratica (Fabbrini, 2008). Si può affermare, dunque, che segretari e dipartimenti trovino la loro ragion d'essere nell'impossibilità, da parte del presidente, di adempiere da solo a tutti i compiti lui assegnati.

1.2.1 L'Evoluzione dell'Elezione Presidenziale

L'elezione del presidente non avviene direttamente, ma tramite il collegio elettorale. Esso è posto da 538 collegi, i quali corrispondono al numero di rappresentanti e di senatori di ogni Stato, con l'aggiunta di 3 collegi assegnati al *District of Columbia*, il quale non gode di rappresentanza congressuale. Questo elemento spiega perché, in precedenza, si sia definito il collegio elettorale come un elemento che rimandava alla Confederazione. L'elezione, infatti, non solo ha come protagonista il risultato dei singoli Stati (soprattutto considerando la formula dominante del *winner takes it all*, attualmente in vigore in 48 dei 50 Stati dell'Unione, la quale prevede che il candidato che ottenga più voti all'interno di uno Stato guadagni tutti i collegi ad esso assegnati), ma vede una sovra-rappresentazione degli Stati demograficamente minoritari. Nell'assegnazione dei collegi ad ogni Stato, infatti, si somma il numero di rappresentanti e senatori e, come già sottolineato, il numero dei senatori è uguale sia per grandi Stati come il Texas e la California che per Stati molto più piccoli come Rhode Island e il Vermont. Una peculiarità di questo meccanismo è rappresentata dal fatto che un candidato potrebbe ottenere la maggioranza dei collegi elettorali, ma non dei voti totali espressi dagli elettori (perdendo dunque il *popular vote*). Questa fattispecie, che si è verificata quattro volte nel corso della storia⁵ – e che ha caratterizzato anche le elezioni presidenziali del 2016 – sembra di nuovo confermare la classificazione del collegio elettorale all'interno degli elementi con caratteristiche confederali, dato che i risultati ottenuti all'interno degli Stati prevale su quello a livello nazionale.

Al giorno d'oggi, l'elezione ha assunto un carattere molto simile a un'elezione popolare, ma ciò dipende non dalla struttura del meccanismo elettorale, bensì dai fenomeni di democratizzazione del sistema politico e di consolidamento di un sistema bipartitico. Alle elezioni presidenziali, infatti, si sfidano attualmente due candidati principali (espressione del Partito Democratico e del Partito Repubblicano) e, a volte, qualche candidato minore; per questo motivo, è molto probabile che uno dei due favoriti ottenga la maggioranza dei collegi elettorali che gli permette, di solito, di vincere le elezioni. Ogni collegio, infatti, è costituito da un rappresentante – detto grande elettore – appositamente designato, che si presenta in lista (assieme ad un numero di altri candidati, in numero pari a quello dei collegi elettorali di ogni Stato) a sostegno di un candidato

⁵ I quattro presidenti sono: Rutherford B. Hayes (1876), Benjamin Harrison (1888), George W. Bush (2000) e Donald J. Trump nel 2016 (Law, 2019).

alla presidenza (National Archives, 2019). Quaranta giorni dopo le elezioni, i grandi elettori si riuniscono nelle capitali di ogni Stato per esprimere la loro preferenza e, seppure non sia sempre obbligatorio, rispettano di solito la scelta compiuta dai votanti (Fabbrini, 2008). Nel passato, però, il sistema aveva assunto anche caratteristiche piuttosto diverse: il XII Emendamento, infatti, prevede che, nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei collegi elettorali, sia la Camera a scegliere il presidente tra i tre maggiori candidati (U.S. Constitution, XII Amendment)⁶. Inoltre, prima dell'elezione del 1828, erano i legislativi dei singoli Stati a scegliere i grandi elettori, e non la popolazione votante (Fabbrini, 2007).

Gli elementi citati in precedenza hanno contribuito grandemente alla democratizzazione del processo elettorale e, di conseguenza, all'emergere di una sempre maggiore legittimazione popolare da parte del presidente (come si vedrà in seguito, ciò, assieme allo sviluppo industriale e all'emergere della leadership statunitense a livello mondiale, contribuirà a una modifica dei rapporti tra presidente e Congresso, mettendo fine alla primazia congressuale che aveva contraddistinto tutto il XIX secolo: Fabbrini, 2007), ma un aspetto doveva ancora essere modificato. Fino agli anni Sessanta del XX secolo, infatti, i candidati alla presidenza erano scelti dall'élite dei rispettivi partiti, ossia dai leader congressuali e dai partiti degli Stati principali (il partito nazionale, infatti, si attiva soltanto in occasione delle elezioni presidenziali, svolgendo una funzione di supporto al candidato). Questo metodo di selezione contrastava con il nuovo ruolo assunto oramai dal presidente, e le vicende della Convention democratica di Chicago del 1968⁷ (nonché la successiva sconfitta di Hubert Humphrey, il candidato scelto dal Partito Democratico) hanno spinto a riformare il sistema, preferendo le primarie dirette. Tramite questo nuovo sistema, gli elettori scelgono i delegati che esprimeranno poi la loro preferenza durante la Convention; inoltre, è stato imposto un tetto alla quota di *unpledged delegates* (ossia delegati non selezionati tramite le primarie dirette) che possono partecipare alla Convention. Infine, stabilendo che i finanziamenti pubblici dovessero essere devoluti direttamente al candidato, i legislatori hanno causato una nuova riduzione dell'importanza dei partiti, oramai trasformati in macchine elettorali (Fabbrini, 2011). Come si vedrà, durante gli anni Novanta, i partiti cercheranno di tornare nuovamente rilevanti, anche se non nel processo elettorale.

Per concludere, si può affermare che l'evoluzione del sistema elettorale, in tutti i suoi passaggi, rappresenti la trasformazione del ruolo del presidente e sia lo specchio, in definitiva, del processo di personalizzazione della politica che ha coinvolto non solo gli Stati Uniti, ma molte delle democrazie occidentali.

⁶ Il XII Emendamento recita: “[...] *If no person have such majority, then from the persons having the highest numbers not exceeding three on the list of those voted for as President, the House of Representatives shall choose immediately, by ballot, the President [...]*”.

⁷ I delegati scelsero Hubert Humphrey, membro dell'establishment del partito, nonostante egli non avesse preso parte a nessuna delle 13 primarie statali organizzate prima della convention. Questa decisione scatenò le proteste degli attivisti del Partito. Un altro motivo di tensione era rappresentato dal fatto che Humphrey fosse un sostenitore della Guerra in Vietnam, mentre l'80% dei voti delle primarie erano andati a candidati che si opponevano al conflitto (Astor, 2018).

1.2.2 Lo Sviluppo della Presidenza Moderna

Per più di un secolo, il sistema politico statunitense si è caratterizzato, come già rilevato, per una preminenza congressuale; questo fattore contribuisce, in larga parte, a spiegare come mai, per un lungo periodo della propria storia, la presidenza non abbia vissuto uno sviluppo organizzativo. Ragsdale e Theis (1997), nel loro lavoro sull'istituzionalizzazione della Presidenza moderna, notano come, ancora nel 1922 – e, dunque, quando presidenti come Theodore Roosevelt e Thomas Woodrow Wilson avevano già tentato di utilizzare le nuove condizioni domestiche e internazionali per giustificare un uso più estensivo dei loro poteri (Fabbrini, 2011) – il presidente avesse a propria disposizione uno staff composto da soli trentuno membri. Il punto di svolta, secondo i citati studiosi, avviene nel 1921, quando fu approvato il *Budget and Accounting Act* (U.S. Congress, 1921), il quale prevedeva che il presidente avrebbe dovuto presentare al Congresso, su base annuale, il budget riguardante l'intero governo federale. In ragione di questa nuova funzione assegnata al presidente, la legge prevedeva anche l'istituzione del *Bureau of Budget* (BoB), il quale svolgeva, oltre ad un ruolo di assistenza nella formulazione del budget, anche compiti di sostegno alle funzioni di decision-making presidenziale; si pensi, ad esempio, all'attività di *legislative clearance*, la quale consisteva in una revisione delle proposte di legislazione formulate dai vari rami dell'amministrazione federale, in modo da valutarne l'accettabilità. Sebbene esso sia sempre stato legato al presidente e alle sue mansioni, fino al 1939 il *Bureau of Budget* era situato, formalmente, all'interno del Dipartimento del Tesoro. In quell'anno, poi, fu trasferito all'interno del neonato *Executive Office of the President* (EOP) (Ragsdale & Theis III, 1997). Il 1939, ai fini dello sviluppo della presidenza moderna, è stato significativo anche perché, sempre in quell'anno fu creato, all'interno dell'EOP e in virtù del *Reorganization Act* e dell'*Executive Order 8248*, il *White House Office* (WHO), un organismo presieduto dal Capo di Gabinetto, il *Chief of Staff* (The White House, 1939).

Nel corso dei decenni, grazie anche al nuovo scenario internazionale e al ruolo in esso esercitato dagli Stati Uniti, la figura del presidente si è affermata sempre di più e, di conseguenza, l'apparato organizzativo della presidenza ha assunto dimensioni imponenti. Ai fini della comprensione dei fenomeni che hanno riguardato l'evoluzione del ruolo presidenziale, sarà ora presa in considerazione la struttura della presidenza moderna. A tal proposito, si userà come punto di riferimento il modello elaborato da Fabbrini (2008), il quale ha parlato di “stratarchia”, ossia di una presidenza strutturata su tre strati. Alla base sono situate le agenzie regolamentative, sulle quali il presidente esercita il controllo congiuntamente al Congresso. Queste agenzie – le quali svolgono solitamente mansioni regolative in vari settori sociali ed economici, e tra le quali si possono annoverare la *Central Intelligence Agency* (CIA) e, l'*Environmental Protection Agency* (EPA) – costituiscono la presidenza amministrativa. Il secondo strato, invece, è costituito dai dipartimenti, le cui caratteristiche sono già state delineate in precedenza. Infine, il terzo strato è rappresentato dalla presidenza personale, le cui strutture fondamentali sono l'EOP e il WHO. Quest'ultimo strato, negli anni dell'affermazione della primazia presidenziale, ha vissuto un forte sviluppo, spesso a danno della presidenza dipartimentale. Ciò è dovuto, essenzialmente, al fatto che, a differenza dei segretari e di molti altri funzionari federali, i componenti della presidenza personale siano nominati dal presidente e non siano sottoposti al meccanismo di *advice and*

consent; di conseguenza, il *Commander in Chief*, una volta ottenuti maggiori poteri decisionali, ha preferito fare sempre più affidamento sullo strato della presidenza non soggetto al controllo da parte del Congresso (*ibid.*). Tramite la presidenza personale, egli ha dunque potuto definire la sua strategia di azione in modo sostanzialmente autonomo, avvalendosi di persone strettamente legate a lui e che sono state scelte senza dover scendere a compromessi con i membri del Senato.

1.3 Il Rapporto tra Legislativo ed Esecutivo

Il sistema di governo separato prevede che nessuna istituzione di governo tragga legittimità da un'altra, poiché la sovranità risiede nella Costituzione e non, ad esempio, nel Congresso. Per questo motivo, il presidente non ha bisogno della fiducia delle Camere per governare ma, al tempo stesso, non ha il potere di scioglierle. Inoltre, il rapporto tra legislativo ed esecutivo è caratterizzato dalla presenza di alcuni *checks and balances*: tra i più importanti, occorre ricordarne tre, peraltro già menzionati in precedenza: il potere di veto presidenziale – e la conseguente possibilità di scavalcarlo – il meccanismo di *advice and consent* e l'approvazione, da parte del Congresso, del budget presentato annualmente dal presidente.

Nelle intenzioni dei *Framers* di Philadelphia, il Congresso doveva essere il ramo più potente del governo nazionale (Kollman, 2011; Kinkopf, 2007). Questo assunto si ricollega, naturalmente, all'esperienza storica che aveva portato alla nascita degli Stati Uniti e, dunque, alla volontà di non dar vita ad un esecutivo troppo potente e che potesse ricordare la monarchia che avevano sconfitto soltanto qualche anno prima. Allo stesso modo, un legislativo troppo forte non era desiderabile in quanto si sarebbe sostituito il rischio di una forma di tirannia con un'altra. Come già ricordato, il sistema della separazione dei poteri è stato disegnato per rispondere a questi timori, in quanto impedisce ad un'istituzione di essere predominante rispetto alle altre.

L'assenza di predominanza, però, non implica che, in determinati periodi storici, un'istituzione non possa essere preminente sulle altre. Fino agli anni Venti del XX secolo, infatti, il sistema statunitense si è caratterizzato per la preminenza congressuale, la quale ha permesso agli stati di esercitare una funzione di controllo sul potere federale, grazie al loro ruolo nell'elezione dei membri della Camera e, ovviamente, nella selezione dei senatori. Nello svolgere questa influenza, la figura dei partiti politici statali era significativa, dato che essi non solo organizzavano le elezioni per la Camera e influenzavano la selezione dei senatori, ma sceglievano e controllavano i grandi elettori, permettendo dunque ai leader congressuali (e, in particolare, ai senatori) di influenzare la scelta del candidato presidente grazie a loro legami con i partiti statali (Fabbrini, 2007). Non stupisce, dunque, che durante questo periodo siano stati spesso selezionati candidati non di eccezionale valore e personalità, che potevano essere controllati con più facilità. Ci sono state, ovviamente, delle eccezioni (si pensi ad Abraham Lincoln), ma si trattava di presidenti eletti in periodi di particolare crisi e che, in ogni caso, non sono riusciti a imporre la loro pratica di governo come prassi valida anche per i loro successori (Fabbrini, 2011). Sul finire del XIX secolo, però, alcuni fattori iniziano a mettere in discussione la preminenza congressuale: in primo luogo, il fenomeno di forte sviluppo industriale evidenzia tutti i limiti della politica basata sulle lunghe negoziazioni tra i leader congressuali. In quello stesso periodo, inoltre, in ragione

del citato sviluppo, si affermano nuovi interessi economici e sociali su base nazionale; essendo quella presidenziale l'unica figura politica votata da un elettorato nazionale, i presidenti dei primi decenni del XX secolo (in particolar modo Theodore Roosevelt e Thomas Woodrow Wilson, mentre a sancire l'affermazione della primazia presidenziale sarà Franklin D. Roosevelt) hanno deciso di farsi portatori di questi interessi, rivendicando il loro ruolo di rappresentanti della Nazione. Grazie anche ai nuovi mezzi di comunicazione di massa, i presidenti faranno sempre più affidamento sul rapporto diretto con il popolo americano – ponendosi come i rappresentanti dell'interesse nazionale e i simboli dell'unità del Paese - traendone una legittimazione che permetterà loro di godere di una maggiore autonomia nei confronti del Congresso e dei suoi leader, sfidandone dunque la preminenza. Questa legittimazione popolare è aumentata, nel corso del tempo, anche grazie alla democratizzazione del processo elettorale, tema già affrontato in precedenza (Fabbrini, 2011).

Con l'affermazione della primazia e l'aumento della legittimazione, il presidente ha anche assunto un ruolo più incisivo nella definizione delle iniziative di *policy*. Ciò sembra confermato, tra gli altri, dal lavoro di Cohen (1982), il quale ha analizzato i temi di *policy* che il presidente richiede al Congresso di realizzare durante il primo Stato dell'Unione del suo mandato; successivamente, Cohen ha calcolato la percentuale di questi programmi che il Congresso ha effettivamente realizzato. Analizzando le presidenze dal 1861 al 1972, i risultati mostrano che, dal 1861 al 1894, il tasso medio di successo sia del 39,4%; dal 1895 al 1932 questo valore sale al 51,8% e, infine, raggiunge il valore di 57,9% nell'intervallo di tempo tra il 1933 e il 1972 (J. Cohen, 1982). Il risultato, quindi, sembra mostrare un maggior successo del presidente moderno, rispetto ai suoi predecessori, nell'imporre le sue preferenze all'interno dell'agenda congressuale. Inoltre, proseguendo nella sua analisi, Cohen ha registrato come, a partire da Franklin D. Roosevelt, sussista una correlazione positiva tra l'attivismo presidenziale e il suo successo all'interno dell'arena legislativa, mentre nel periodo precedente sussisteva una correlazione negativa. Nella presidenza moderna, dunque, vi è un'aspettativa relativa ad un ruolo attivo del presidente mentre, nella fase del *congressional government* (definizione coniata da Thomas Woodrow Wilson), il Congresso poteva punire i presidenti attivisti, accusandoli di aver travalicato le proprie prerogative (*ibid.*). Infine, l'autore affronta un tema strettamente connesso alla domanda di ricerca di questo progetto di tesi, ossia la coesione all'interno dei partiti e la distanza ideologica tra di loro: egli, infatti, afferma che il presidente abbia più possibilità di realizzare il suo programma nel caso in cui i partiti siano distanti ideologicamente e compatti al loro interno: in questo modo, infatti, il presidente può accordarsi con i leader del partito di maggioranza sapendo che, con ogni probabilità, quasi tutti i membri di quel partito seguiranno le indicazioni della leadership (*ibid.*). Questa asserzione, naturalmente, prefigura un governo unificato, vale a dire una situazione nella quale il partito detentore della maggioranza dei saggi in entrambe le Camere sia lo stesso al quale del presidente. La situazione opposta, quella di governo diviso – caratterizzata dal controllo delle istituzioni governative da parte di maggioranze partitiche diverse (Fabbrini, 2008) – rende più complesso, per il presidente, negoziare con successo, dato che dovrà farlo con leader congressuali appartenenti all'altro partito; naturalmente, questa difficoltà crescerà all'aumentare della divisione tra i due schieramenti partitici.

Cohen, nella sua ricerca, riflette anche sulle differenze tra una situazione di governo unificato e una di governo diviso e afferma, sulla base di dati empirici, che nella presidenza moderna il governo diviso ha un impatto negativo sull'affermazione del programma presidenziale. Altri studi, poi, hanno approfondito il legame tra governo diviso e successo presidenziale. Spesso, il presupposto di partenza è rappresentato dall'aumento, alla fine degli anni Settanta, del livello di partigianeria nel Congresso (Desilver, 2017). In un contesto contraddistinto da un sempre maggiore rispetto delle *party lines* – affermano questi studi – i presidenti nel governo diviso hanno crescenti difficoltà a far affermare la propria agenda all'interno dell'arena legislativa. A differenza delle situazioni di governo unificato, i *minority presidents* traevano vantaggio dalla presenza di partiti ideologicamente non distanti e poco omogenei al loro interno – si pensi, ad esempio, ai *southern conservatives* del Partito Democratico o ai *liberal republicans*. In questo modo, infatti, i presidenti avevano la possibilità di formare maggioranze congressuali basate non sull'appartenenza partitica, ma sull'affinità ideologica relativamente ad una determinata questione; ciò, con l'aumento della divisione tra i partiti e dell'omogeneità all'interno dei partiti, è divenuto sempre più difficile (Fleischer et al., 2000, tra i vari studi sul tema).

Le precedenti riflessioni concernenti l'evoluzione dei partiti sono coerenti con l'esperienza storica. Come già ricordato, infatti, a partire dal 1972, le primarie dirette si diffonderanno sempre di più, impedendo dunque ai leader congressuali di esercitare un'influenza significativa nel processo di selezione dei candidati. Di conseguenza, il legame del presidente con i congressisti del suo partito sarà più debole. Non a caso, James E. Carter (1977-80), pur disponendo di una situazione di governo unificato, non riuscì a far accettare la sua agenda politica alla maggioranza del Congresso. Ronald W. Reagan, inoltre, dovette far fronte ad una situazione nel quale il suo partito – il Partito Repubblicano – era sempre meno in grado di svolgere il suo ruolo di collegamento tra il Congresso e il presidente (Fabbrini, 2011). Occorre ricordare, infatti, come la separazione dei poteri abbia disincentivato la centralizzazione dell'organizzazione partitica, rendendo difficile la formazione di maggioranze politiche trasversali e in grado di superare il conflitto tra istituzioni in nome degli interessi partigiani. Per questo motivo, salvo casi di crisi eccezionali – come l'attentato contro le Torri Gemelle – i partiti di maggioranza, nel caso di governo di unificato, si sono dovuti accontentare di fornire il miglior collegamento possibile tra le istituzioni di governo, e le presidenze di Carter e Reagan hanno mostrato una certa difficoltà anche nell'adempiere a questo compito. La situazione cambierà alla fine del decennio quando, come già ricordato, i partiti riacquisteranno compattezza e si doteranno di una maggiore carica ideologica. Questo processo, come si analizzerà in seguito, ha visto come protagonista soprattutto il Partito Repubblicano e ha avuto il suo apice durante i quattro anni della presidenza imperiale di George W. Bush, dalle *midterm elections* del 2002 a quelle del 2006 (Fabbrini, 2008; Daniel, 2006).

In questa sede, l'analisi dei rapporti tra presidente e Congresso richiede anche un breve focus sul *filibuster*, una pratica ostruzionistica che permette ai senatori di prolungare all'infinito le discussioni in aula, fino a spingere la maggioranza a ritirare la proposta sulla quale si stava dibattendo. Il tentativo di ostruzionismo, in ogni caso, può essere bloccato tramite una maggioranza qualificata di 60 senatori. Nel 2013,

il Senato a maggioranza democratica ha approvato la cosiddetta *nuclear option*, la quale ha eliminato la possibilità di adoperare la pratica del *filibuster* durante i processi di conferma di giudici federali – ad eccezione della Corte Suprema – e dei membri dell'esecutivo (Kane, 2013). Nel 2017, durante la procedura relativa alla nomina del giudice Neil M. Gorsuch, il Senato a maggioranza repubblicana ha esteso il divieto di *filibuster* anche alle nomine per la Corte Suprema (Berman, 2017)⁸. Questo sviluppo è rilevante, ai fini del progetto di tesi, perché indebolisce il potere della minoranza al Senato nei confronti delle nomine presidenziali e permette a quest'ultimo di selezionare candidati che godono di un minore supporto bipartisan (e che, dunque, possono essere meno inclini alla mediazione): è vero, infatti, che l'*advice and consent* ha sempre richiesto una maggioranza semplice per approvare le nomine ma, fino al 2013, una candidatura controversa poteva essere contrastata dall'ostruzionismo. Ora, invece, ciò non è più possibile.

Ai fini della domanda di ricerca, particolare rilevanza assume infine un altro fattore che ha contribuito all'affermazione della primazia presidenziale, ossia il nuovo ruolo esercitato dagli Stati Uniti nell'arena internazionale. Mentre il XIX secolo, infatti, aveva visto gli USA agire come potenza regionale – ispirandosi alla Dottrina Monroe – durante il XX secolo essi assurgeranno al ruolo di potenza mondiale. Questo fenomeno, sviluppatosi con i due conflitti mondiali e poi definitivamente consolidatosi durante il periodo della Guerra Fredda, richiedeva di essere governato con modalità del tutto diverse da quelle che avevano caratterizzato il *Congressional Government*. Il coinvolgimento sempre maggiore degli Stati Uniti nella politica internazionale ha dunque rafforzato il ruolo del presidente non solo dal punto di vista simbolico (egli è l'unico rappresentante del Paese nel sistema delle relazioni internazionali), ma anche dal punto di vista decisionale, grazie ad un processo di centralizzazione e gerarchizzazione dell'autorità governativa che, come ricorda Fabbrini (2011), è tipico nei Paesi esposti internazionalmente. Le relazioni tra presidente e Congresso nel settore della politica estera saranno oggetto di analisi nelle prossime pagine.

1.3.1 Il Rapporto tra Congresso e Presidente in Politica Estera

L'articolo 2 della Costituzione degli Stati Uniti prevede che il presidente sia il Comandante in Capo delle Forze Armate e abbia il potere di firmare trattati, i quali entreranno però in vigore soltanto dopo l'approvazione a maggioranza qualificata dei 2/3 dei presenti da parte del Senato (meccanismo di *advice and consent*) (U.S. Constitution, Art. 2 Sez. 2). L'articolo 1, invece, assegna al Congresso il potere di dichiarare guerra (U.S. Constitution, Art. 1 Sez. 8). La Costituzione, dunque, non conferisce particolari poteri al presidente in politica estera; inoltre, considerando anche le sopracitate caratteristiche del sistema di governo diviso, si può affermare che non vi siano molti indizi che, nel dettato costituzionale, sembrerebbero indicare un predominio presidenziale in questo settore. Nella prassi storica, la dialettica tra presidente e Congresso in questo settore di *policy* si è evoluta nel corso del tempo in base agli avvenimenti internazionali e al citato fenomeno di riorganizzazione dei rapporti tra le istituzioni di governo. Un ruolo importante, in questo senso,

⁸ Durante le audizioni per la nomina di Gorsuch, peraltro, il senatore Democratico Jeffrey A. Merkley (D-OR) ha dato vita a un tentativo di ostruzionismo, parlando per 15 ore consecutive.

è stato svolto anche dalla Corte Suprema. In particolare, nella sentenza concernente il caso *United States v. Curtiss-Wright Corporation* (1936), la Corte ha enunciato alcuni importanti principi: innanzitutto, si è stabilito che i poteri del governo federale in materia di politica estera siano differenti rispetto a quelli relativi alla politica interna; per questo motivo, l'asserzione secondo la quale il governo federale possa esercitare soltanto i poteri esplicitamente espressi dalla Costituzione vale esclusivamente per le questioni di politica interna. Inoltre, il presidente è stato definito come l'unico organo – *sole organ*, un concetto che sarà ripreso più volte – del governo federale nelle relazioni internazionali e, in questo campo, gli è stata attribuita una discrezionalità di cui non potrebbe godere negli affari domestici (U.S. Supreme Court, 1936). Al tempo stesso, peraltro, bisogna anche sottolineare come, tramite alcune sentenze, la Corte abbia anche agito per limitare le prerogative presidenziali: si può pensare, in questo caso, alla sentenza concernente il caso noto come *Steel Seizure* (1952), nella quale è stato annullato un *executive order* emesso da Harry S. Truman perché il potere di emettere un tale atto deriva, per il presidente, esclusivamente da una disposizione della Costituzione o da un'autorizzazione del Congresso e, in quel caso, nessuna delle due era presente (U.S. Supreme Court, 1952; Kinkopf, 2007).

Come già ricordato, le vicende concernenti il secondo conflitto mondiale e, in particolar modo, la Guerra Fredda hanno contribuito all'affermazione della primazia presidenziale. Durante la lunga stagione dello scontro con l'Unione Sovietica, due prospettive teoriche si sono affermate nella spiegazione dei rapporti tra Congresso e presidente in politica estera: la *Two-Presidencies Theory*, la quale sembra adattarsi meglio al periodo che va dallo scoppio della Guerra Fredda alla metà degli anni Sessanta, e la *Resurgent Congress Theory*, la quale sembra descrivere con più efficacia le vicende svoltesi nel periodo successivo.

La Teoria delle Due Presidenze è stata sviluppata per la prima volta da Aaron Wildavsky (1966), il quale asseriva un significativo dominio del presidente in politica estera, settore nel quale ottiene più successi rispetto alla politica interna e in cui, in generale, le sconfitte da lui subite sono molto rare. Questa differenza tra politica interna e politica estera sarebbe causata, secondo l'autore, da una serie di fattori, primo tra i quali un vantaggio di tipo informativo di cui il presidente può godere nei confronti del Congresso, consistente nella capacità di reperire con più facilità una quantità maggiore di informazioni cruciali e altamente confidenziali. Inoltre, la rapida evoluzione degli scenari internazionali richiede una rapidità decisionale che un esecutivo monocratico può garantire meglio rispetto ad un organo legislativo composto da 535 membri. Con il già ricordato sviluppo della presidenza moderna, poi, è cresciuta sempre di più l'aspettativa del pubblico nei confronti di un attivo ruolo presidenziale; se si unisce questo elemento al fatto che, a differenza dei temi di politica interna, l'opinione pubblica abbia molte meno preferenze di *policy* in politica estera, si può comprendere come l'azione del presidente nello scenario globale goda di un maggior supporto e di una minore opposizione all'interno del Paese, quantomeno nel momento in cui le decisioni vengono prese. Infine, la differenza tra i due settori di *policy* può essere spiegata anche da un diffuso consenso bipartisan – all'epoca – sui fini ultimi della politica estera statunitense (Wildavsky, 1966; Fleischer et al., 2000). Quest'ultimo elemento è molto importante ai fini della domanda di ricerca di questo progetto di tesi, ed era favorito dall'esistenza – fino agli anni Novanta – di un sistema internazionale suddiviso in due blocchi contrapposti. Con

la fine della Guerra Fredda, e con l'emergere di minacce asimmetriche e attori non statali, l'identificazione degli obiettivi di politica estera ha spesso seguito logiche partigiane. Questo cambiamento può essere esemplificato da una frase pronunciata da William J. Clinton nell'ottobre del 1993: "*Gosh, I Miss the Cold War*" (Krauthammer, 1993, para. 1). In quel caso, l'ex governatore dell'Arkansas si stava riferendo alla difficoltà – dopo il termine della Guerra Fredda – di ottenere il supporto dell'opinione pubblica nei confronti degli interventi statunitensi all'estero.

Negli anni successivi alla pubblicazione del saggio di Wildavsky, la crescente insofferenza nei confronti del conflitto in Vietnam e lo scandalo del Watergate hanno rappresentato incentivi per il Congresso a sfidare la primazia presidenziale e ad avere un ruolo più incisivo del processo decisionale, anche in politica estera. Ciò rappresenta l'assunto dal quale parte tutta la letteratura collegata alla teoria del *Resurgent Congress*, la quale si prefigge l'obiettivo di spiegare l'andamento della capacità presidenziale di influenzare il processo legislativo tramite una prospettiva Congresso-centrica. Un elemento sovente analizzato da studi connessi a questa teoria, ad esempio, è rappresentato dalle riforme istituzionali che hanno profondamente modificato diversi aspetti del funzionamento del Congresso. Fino all'inizio degli anni Settanta, infatti, la leadership delle varie Commissioni – molto influente nella definizione del *policy-making* congressuale – era assegnata tramite il meccanismo della *seniority*, il che avvantaggiava i *southern democrats* (dato il monopolio esercitato dal Partito Democratico negli Stati del sud), i quali erano più conservatori dei loro colleghi di partito. Questo elemento, dunque, garantiva un supporto congressuale alle aggressive politiche militari e di politica estera sostenute dai presidenti (Marshall, 2003). All'inizio del decennio, però, il *caucus* del Partito Democratico – che, va ricordato, in quel periodo deteneva la maggioranza in entrambe le Camere, rendendo Nixon e Ford dei *minority presidents* – sostituisce il meccanismo della *seniority* con il voto diretto, permettendo anche a membri più liberali di divenire leader dei vari *committees* e *sub-committees*. Di conseguenza, il presidente inizierà a fare maggiore affidamento sui suoi colleghi di partito piuttosto che sulla leadership delle Commissioni (si ricordi, a questo proposito, il discorso relativo alle maggioranze ideologiche), fornendo un incentivo ad una maggiore coesione all'interno delle organizzazioni partitiche. Inoltre, fino al termine degli anni Sessanta, un elemento a favore del presidente era rappresentato dalla difficoltà di far votare emendamenti atti a modificare il lavoro prodotto dalle Commissioni (Marshall, 2003). Con il *Legislative Reorganization Act* del 1970, invece, la richiesta di venti congressisti è sufficiente a permettere la votazione in aula di un determinato emendamento. Si noti che il numero di persone richiesto permette anche all'opposizione di promuovere emendamenti con relativa facilità (D'Angelo & King, 2014). A partire dal 1971, alcuni dati elaborati da Marshall (2003) mostrano che una grande percentuale delle posizioni espresse dai presidenti in politica estera si riferivano a emendamenti presentati in aula; spesso, i presidenti si sono espressi in senso negativo alla loro approvazione e, fino alla presidenza di George H.W. Bush, hanno mantenuto un'alta percentuale di successo in questa loro azione. La situazione, invece, cambierà decisamente a partire dalla presidenza di Clinton, confermando dunque le difficoltà del presidente in seguito alla fine della Guerra Fredda. Infine, va sottolineato come anche lo studio di Marshall asserisca una relazione inversa tra

governo diviso e successo presidenziale (in conformità con i risultati elaborati da altri studi analizzati in precedenza), ma sostenga che questa relazione inversa si sia verificata a partire dalle riforme congressuali, le quali hanno reso più difficile la formazione di coalizioni ideologiche e non partitiche, danneggiando l'azione del presidente nel governo diviso (Marshall, 2003).

La volontà del Congresso di esercitare una maggiore influenza nel settore della politica estera può essere rintracciata anche nell'approvazione, nel 1973, della *War Powers Resolution*. Questa legge⁹ prevede innanzitutto che, nel caso in cui le forze armate statunitensi siano coinvolte – o rischino di esserlo – in un conflitto in territorio estero, il presidente debba presentare entro 48 ore un rapporto allo *speaker* della Camera nel quale siano delineate: le circostanze che hanno portato al coinvolgimento delle truppe nel conflitto; l'autorità legislativa e costituzionale che ha permesso al presidente di prendere una tale decisione; la portata e la durata previste del coinvolgimento delle truppe statunitensi. Inoltre, la Sezione 5 della legge prevede che, qualora entro 60 giorni il Congresso non abbia approvato la decisione, il presidente debba sospendere ogni operazione coinvolgente le forze armate. Infine, si prevede che, prima di coinvolgere le forze armate in un conflitto, il presidente dovrebbe consultarsi quando possibile con il Congresso (Weed, 2019).

In questa sede, un'analisi approfondita della legge, delle interpretazioni discordanti e dell'uso concreto che ne è stato fatto non sarà possibile. Per questo, saranno ora presi in considerazione alcuni elementi particolarmente rilevanti. Innanzitutto, si deve rilevare come, nella disposizione che prevede la consultazione con il Congresso, sia stato rimosso il punto – presente nella prima versione della proposta – nel quale si specificava che essa sarebbe dovuta avvenire con la leadership e le Commissioni appropriate. Inoltre, nella versione finale non è neanche stata fornita una definizione del termine 'consultazione' che potesse delineare qualitativamente il confronto tra presidente e Congresso. Dall'assenza di queste specifiche, naturalmente, scaturisce che il presidente abbia discrezionalità nel decidere a chi rivolgersi e quanto contenuto informativo fornire alla consultazione (Hinkson Craig, 1982). Un altro aspetto controverso è rappresentato dal fatto che, qualora le due Camere non adottino una decisione entro 60 giorni, l'azione del presidente dovrebbe comunque terminare (Weed, 2019). Come si vedrà in seguito, quest'ultima questione è stata dibattuta anche negli ultimi anni. (Savage, 2014). Infine, occorre ricordare come i presidenti non abbiano rispettato diverse volte le disposizioni contenute nella legge, evitando di informare il Congresso in decine di casi (Weed, 2019).

A partire dagli Anni Settanta, il Congresso ha dunque cercato con insistenza di acquisire una maggiore rilevanza decisionale nel campo della politica estera, sfidando la preminenza presidenziale. Questa volontà era favorita non solo dalle vicende vietnamite e dal Watergate – due eventi che hanno diminuito l'autorevolezza dei presidenti – ma anche dalla costante presenza, a partire dalle elezioni del 1968, di un governo diviso, con un Congresso quasi sempre controllato dai democratici e la presidenza spesso nelle mani di un esponente repubblicano (dal 1968 al 1992, l'unica eccezione sarà James E. Carter dal 1977 al 1980). Questo elemento

⁹ La *War Powers Resolution* è stata approvata scavalcando il veto che Richard Nixon esercitò sulla prima versione della legge (Madden, 1973).

ha favorito un incremento della partigianeria anche in politica estera, con il Partito Democratico che spingeva per un maggior coinvolgimento del legislativo e il Partito Repubblicano che rivendicava la preminenza presidenziale – due posizioni che, come sottolineato da Peterson (1994), erano in contraddizione con le classiche istanze presentate dai due partiti. Nonostante ciò, il presidente è rimasto, afferma Peterson, il fulcro indiscusso del processo di *decision-making* in politica estera fino al termine della Guerra Fredda (Peterson, 1994). Ad una simile conclusione giunge anche Wildavsky che, pur ammettendo l'esistenza di elementi che hanno reso meno aderenti alla realtà i principi teorizzati nel suo celebre lavoro del 1966, ribadisce la possibilità per il presidente di essere protagonista in politica estera: ad esempio, il Congresso può esercitare un'influenza bocciando delle iniziative ma, senza il sostegno presidenziale, molto difficilmente potrà svolgere un ruolo attivo di *policy-making* (Oldfield & Wildavsky, 1989).

Il conflitto tra le istituzioni di governo – sempre più dominato da logiche di appartenenza partitica – nella definizione dei poteri in materia di politica estera divenne particolarmente aspro in occasione del caso Iran-Contra (1986)¹⁰, il quale coinvolgeva vari membri dell'amministrazione Reagan, incluso il suo *Chief of Staff* Donald T. Regan. Lo scandalo è stato investigato da una Commissione bicamerale a maggioranza democratica. Il lavoro di questa Commissione ha prodotto due rapporti, uno di maggioranza e uno di minoranza. Di particolare rilevanza, ai fini di questo progetto di tesi, è il *minority report* predisposto dai membri del Partito Repubblicano. In questo rapporto, infatti, è sostenuto che il comportamento dell'esecutivo, seppur contraddistinto da molte scelte sbagliate, non abbia violato in alcun modo la Costituzione (Shendow, 1991). Per corroborare questa tesi, il rapporto pone come fondamento delle sue argomentazioni la teoria del potere esecutivo formulata da Alexander Hamilton e la citata sentenza della Corte Suprema nel caso *United States v. Curtiss-Wright Corporation*.

Hamilton, sostenitore di un forte esecutivo presidenziale, è infatti il formulatore della Teoria dei Poteri Impliciti, secondo la quale il presidente, oltre ai poteri esplicitamente enunciati dalla Costituzione, gode anche di poteri che sembrano implicitamente previsti e ricavabili proprio dalle sopracitate disposizioni costituzionali. In sostanza, la sua visione prevedeva che il presidente potesse compiere qualunque azione che non fosse espressamente vietata dalla Costituzione (Fabbrini, 2007). La teoria di Hamilton è stata largamente usata già da George Washington, il quale ha costantemente interpretato il ruolo del presidente come quello di organo preminente nel settore della politica estera - si pensi, ad esempio, alla Proclamazione di Neutralità da lui emanata unilateralmente nel 1793 (Shendow, 1991). Nel rapporto, questa teoria è interpretata nell'accezione secondo la quale i suddetti poteri non siano soggetti ad alcun controllo da parte del Congresso. Questa interpretazione, però, non è l'unica possibile; nella sentenza *McCulloch v. Maryland* (1819), infatti, il Presidente della Corte Suprema John Marshall affermò come i poteri presidenziali enumerati nella Costituzione dovessero essere interpretati in modo ampio ed estensivo, senza però mai sostenere che questi ampi poteri potessero essere esercitati senza alcun controllo da parte dell'organo legislativo (U.S. Supreme

¹⁰ L'accusa era di aver organizzato un traffico illegale di armi con l'Iran, che in quel periodo era sottoposto a un embargo. Il ricavato della vendita sarebbe servito a finanziare i *Contras*, gruppi armati controrivoluzionari del Nicaragua.

Court, 1819; Kinkopf, 2007). Inoltre, bisogna considerare che il sistema statunitense si basa su un sistema di *checks and balances*, per cui è difficile sostenere che esista un'ampia gamma di poteri che il presidente possa esercitare senza alcun controllo da parte del Congresso e senza dover far riferimento ad alcuna disposizione costituzionale.

Come già anticipato il rapporto fa anche riferimento alla sentenza relativa al caso Curtiss-Wright e, in particolare, alla sopracitata definizione di *sole organ*. Su questa base teorica, la minoranza repubblicana ha sostenuto che la Costituzione fornisca al presidente poteri che sono impliciti al suo ruolo e che gli permettono di agire in politica estera scavalcando, in caso, un divieto espresso dal Congresso (Shendow, 1991). Secondo questo rapporto, dunque, il Congresso può rivalersi sul presidente solo dal punto di vista politico, ma non da quello giuridico.

Il *minority report* contiene degli aspetti controversi e criticabili: si potrebbe notare, ad esempio, che la sentenza Curtiss-Wright si riferisca ad un caso nel quale il presidente ha agito dopo essere stato autorizzato dal Congresso, o che Hamilton non abbia mai sostenuto la possibilità, per il presidente, di agire contrariamente alle decisioni prese dal Congresso. Allo stesso modo, si potrebbe fare riferimento alla citata sentenza *Steel Seizure*, la quale sembra escludere l'esistenza di poteri impliciti. L'aspetto rilevante, in questa sede, è però un altro: il contenuto del rapporto, infatti, è divenuto ben presto uno dei principali fondamenti teorici e ideologici del pensiero di molti membri del Partito Repubblicano.

Tuttavia, i repubblicani non hanno potuto immediatamente applicare i principi contenuti nel *minority report*. Nel 1992, infatti, il Presidente uscente George H. W. Bush è stato sconfitto dallo sfidante democratico William J. Clinton. Nei primi due anni del suo mandato, entrambe le Camere del Congresso erano a maggioranza democratica. Le modalità di elezione, però, non permettevano a Clinton di esercitare una forte influenza sui suoi compagni di partito e, dunque, di imporre la sua agenda nell'arena legislativa. Egli, infatti, era stato eletto soprattutto grazie alla presenza di Ross Perot, candidato indipendente di destra che ha sottratto molti voti importanti a Bush. Di conseguenza, durante il biennio 1993-1994, il Congresso ha respinto diversi progetti di legge supportati dal presidente, come la riforma sanitaria (Fabbrini, 2011). Dal 1994 al 2000, inoltre, si è verificata una situazione di governo diviso, poiché i repubblicani sono riusciti a conquistare la maggioranza in entrambe le camere. Ben presto, inoltre, la maggioranza congressuale ha iniziato a comportarsi come se fosse la rappresentante dell'unica istituzione di governo legittima, attaccando Clinton sia sul piano politico che su quello personale (*ibid.*). Il culmine di questa strategia è rappresentato dal processo *d'impeachment* del 1998-1999, il quale peraltro si è concluso con l'assoluzione del presidente¹¹.

In una situazione di questo tipo, Clinton ha progressivamente rivolto la sua attenzione alla politica estera, un settore nel quale avrebbe potuto esercitare un ruolo più preminente. Anche in questo campo, però, i

¹¹ L'*impeachment* richiede, per la rimozione di un presidente, una maggioranza qualificata dei 2/3 al Senato. Nel caso di Clinton, il primo articolo dell'*impeachment* ha ricevuto 45 voti a favore e 55 contrari, mentre il secondo ha ricevuto 50 voti a favore e 50 contrari. Ai fini del progetto di tesi, è importante sottolineare come nessun senatore democratico abbia votato a favore di almeno uno dei due articoli.

repubblicani hanno cercato costantemente di esercitare le prerogative del Congresso, denunciando i tentativi di azione unilaterale del presidente in Bosnia nel 1995 (Hendrickson, 1998) e in altri conflitti, arrivando perfino al procedimento giudiziario – intentato da alcuni congressisti – nei confronti del presidente per la sua violazione della *War Powers Resolution* con riferimento all'intervento in Kosovo nel 1999.¹²

Ai fini del progetto di tesi, ci sono alcuni aspetti da tenere in considerazione: innanzitutto, l'azione del Partito Repubblicano era motivata non da considerazioni riguardanti la separazione dei poteri, ma dalla presenza di un presidente democratico (Fabbrini, 2011). Inoltre, sul piano internazionale, Clinton sosteneva la creazione di aree regionali di libero scambio¹³ e prediligeva una politica estera basata sulle organizzazioni internazionali, sulla diplomazia e sul commercio. Tuttavia, in alcuni casi, egli ha ordinato azioni militari che non avevano il sostegno delle Nazioni Unite, come il bombardamento della Serbia nel 1999 (anche se, peraltro, quest'intervento è avvenuto sotto l'egida della NATO) (Dottori, 2019; Fabbrini, 2011). Infine, nonostante la volontà della maggioranza congressuale di esercitare un ruolo di primo piano in politica estera, il presidente ha spesso potuto agire con successo in modo unilaterale, dimostrando la forza della primazia presidenziale in questo settore, soprattutto quando si trattava di dispiegare le truppe in conflitti esteri. Al tempo stesso, nel 1997 il Congresso ha impedito a Clinton di aumentare la sua capacità di negoziare in autonomia accordi economici internazionali. La proposta del presidente di ampliare i poteri previsti dal *Trade Promotion Act*, infatti, è stata abbandonata in favore di una nuova versione che avrebbe permesso all'organo legislativo di esercitare pienamente i suoi poteri in tema di commercio con l'estero. Per questo motivo, seguendo Fabbrini, si può affermare che, durante la presidenza Clinton, si sia verificato un parziale riequilibrio tra le due istituzioni di governo, con riferimento alla politica estera (anche se, come appena ricordato, ciò è avvenuto più nel settore del commercio che in quello del dispiegamento delle truppe all'estero) (Fabbrini, 2011).

Nel 2000, il repubblicano George W. Bush ha sconfitto lo sfidante democratico Albert A. Gore, ma il Partito Repubblicano ha perso il controllo del Senato. Nei primi mesi della sua presidenza, Bush ha agito con cautela; la situazione, naturalmente, è cambiata radicalmente dopo l'attentato contro le Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, il quale ha fornito la possibilità di mettere concretamente in atto la teoria dei *President's inherent powers*, ponendo le basi per la presidenza Imperiale. Come ricordato da Kinkopf (2007), questo periodo - che ha inizio a seguito delle *midterm elections* del 2002 - vedrà l'amministrazione Bush fare un uso frequente dei principi espressi nel *minority report* come dimostrato dalle vicende dei conflitti in Afghanistan e Iraq. In entrambi i casi, infatti, il presidente ha ricevuto l'autorizzazione da parte del Congresso, il quale ha approvato due risoluzioni (AUMF, *Authorization to Use Military Force*) nel 2001 e nel 2002. La principale differenza, rispetto al passato, è che queste risoluzioni – entrambe approvate con ampie maggioranze bipartisan – delegavano all'esecutivo il potere di dichiarare guerra, poiché a esso era affidato il compito di individuare

¹² La Corte Suprema, peraltro, decise di non esprimersi sulla vicenda, ritenendola di natura politica (U.S. Supreme Court, 1999).

¹³ L'esempio più celebre è il *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), il quale è stato approvato alla Camera dei Rappresentanti con 234 voti a favore e 200 contrari; al Senato, invece, i voti a favore sono stati 61 e quelli contrari 38. In entrambe le Camere, la maggioranza dei voti a favore è stata espressa da membri del Partito Repubblicano.

concretamente il nemico contro il quale agire (Fabbrini, 2011). Il predominio presidenziale, inoltre, è stato anche affermato da leggi come il *Patriot Act*¹⁴ e dai memorandum predisposti da John Yoo e noti come “*Torture Memos*” (A. Cohen, 2012, para. 3). Inoltre, Bush ha agito in modo unilaterale anche a livello internazionale: l’intervento militare in Iraq, ad esempio, è avvenuto senza l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

In ogni caso, bisogna sottolineare che l’impianto istituzionale descritto in questo capitolo non è stato minimamente modificato in quel periodo (il Congresso non aveva perduto i propri poteri, aveva semplicemente rinunciato ad utilizzarli): non a caso, sarà proprio una delle caratteristiche del sistema, ossia le sopraccitate scadenze elettorali diverse e fisse, a segnare la fine della presidenza imperiale (Fabbrini, 2008). Nelle elezioni di metà mandato del 2006, infatti, il Partito Democratico è riuscito a riconquistare la maggioranza in entrambe le Camere. La ragione del loro successo elettorale va ricercata soprattutto nella crescente insoddisfazione della popolazione nei confronti delle operazioni militari in Medio Oriente, le quali non stavano sortendo gli effetti inizialmente promessi.

Negli ultimi due anni, George W. Bush è stato dunque *a lame duck president* (traducibile come “anatra zoppa”) e ha concluso il suo secondo mandato in un periodo di grande difficoltà per gli Stati Uniti. Sul fronte interno, nel 2007 era iniziata la crisi dei mutui *subprime*, la quale si sarebbe presto trasformata in una crisi economica di portata globale. Sul fronte estero, lo scenario più delicato era quello mediorientale: il conflitto in Afghanistan non era vicino alla conclusione, mentre il ritiro delle truppe dall’Iraq era previsto per il 2011 (Del Pero, 2017). Inoltre, nel 2002 Bush aveva incluso l’Iran tra i paesi facenti parte dell’Asse del male (The White House, 2002). Questa decisione, oltre a porre fine alla cooperazione tra i due paesi iniziata in Afghanistan dopo l’11 settembre, ha inasprito ulteriormente i rapporti con la Repubblica Islamica, molto complessi sin dalla rivoluzione del 1979 (Benjamin & Simon, 2019). Un altro elemento da considerare, infine, è che l’azione unilaterale dell’amministrazione Bush e il poco coinvolgimento degli alleati e delle organizzazioni internazionali sembravano aver danneggiato la reputazione degli Stati Uniti nell’arena internazionale (Wike, 2020).

Quella descritta in queste righe, dunque, è l’eredità che Barack H. Obama ha ricevuto al momento del suo insediamento alla Casa Bianca nel gennaio 2009. Sin dall’inizio della campagna elettorale, l’ex senatore dell’Illinois aveva criticato la politica estera dell’amministrazione Bush per le scelte adottate e per il processo decisionale, giudicato troppo unilaterale sia sul fronte interno (scarso coinvolgimento del Congresso) che su quello internazionale. Il prossimo capitolo prenderà in considerazione il *foreign policy making* dell’amministrazione Obama – in particolare, nel *case study* iraniano – e analizzerà i fattori in grado di spiegare

¹⁴ Lo USA Patriot Act (acronimo di *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*) garantiva all’esecutivo e alle sue agenzie il potere di controllare – con piena autonomia decisionale – tutte le conversazioni, i documenti e i certificati dei soggetti sospettati di essere dei sostenitori delle organizzazioni terroristiche (Fabbrini, 2011). Il testo è stato approvato con un’ampia maggioranza alla Camera (357-66) e al Senato (98-1). Successivamente, il Patriot Act è stato rinnovato più volte – con alcune modifiche – ed è tutt’ora in vigore.

la sua azione in questo settore. Come si vedrà, a livello internazionale Obama ha prediletto – anche in Iran – un approccio più improntato al multilateralismo e alla cooperazione; sul fronte interno, invece, la presenza di periodi di governo diviso e la crescente polarizzazione tra i due partiti lo hanno spinto ad agire, in alcuni casi, senza coinvolgere il Congresso. Ad esempio, l'accordo sul nucleare iraniano (JCPOA, ossia *Joint Comprehensive Plan of Action*) non ha assunto la forma di un trattato – il quale avrebbe richiesto l'approvazione a maggioranza qualificata dei 2/3 da parte del Senato – bensì quella di un *executive agreement* che non prevede alcun ruolo per nessuna delle due Camere.

Capitolo 2: Barack Obama e l'Iran

Il secondo capitolo analizzerà l'impatto di Barack Obama nel *foreign policy making* e prenderà in considerazione i fattori che permettono di spiegare la sua azione in politica estera. Per adempiere a questo compito, sarà utilizzato il *case study* iraniano. Nel terzo capitolo, invece, l'analisi si concentrerà su Donald J. Trump, sempre con riferimento all'Iran. La scelta di questi due casi studio è stata presa seguendo l'approccio del *most similar systems design* (che, assieme al *most different systems design*, è alla base del metodo comparato)¹: l'Iran durante l'amministrazione Obama e l'Iran durante l'amministrazione Trump, infatti, sono due casi maggiormente simili, ma con una variazione significativa dell'azione dei due presidenti.

Come già delineato nell'introduzione, l'analisi dell'azione presidenziale in politica estera sarà svolta tramite la *Foreign Policy Analysis* (FPA), un approccio della scienza politica che analizza il sistema internazionale – e, di conseguenza, le strategie di politica estera dei vari Paesi – tenendo in considerazione fattori politici e istituzionali di tipo domestico. In particolare, la variabile dipendente sarà l'azione del presidente, mentre le variabili indipendenti saranno due: il sistema internazionale e la personalità del presidente (la quale include soprattutto le sue convinzioni ideologiche). Per spiegare efficacemente la situazione nel suo complesso, inoltre, bisognerà fare riferimento anche a tre variabili intervenienti, vale a dire le divisioni tra le istituzioni del governo federale (governo unificato o diviso), la polarizzazione tra il Partito Democratico e il Partito Repubblicano e le divisioni presenti all'interno delle amministrazioni presidenziali.

Come si vedrà in questo capitolo, Obama ha cercato sin da subito un approccio negoziale e diplomatico con la Repubblica Islamica; una serie di fattori, sia di natura domestica che internazionale, hanno però reso impraticabile questo tentativo durante il suo primo mandato. Al contrario, come è noto, il secondo mandato è stato caratterizzato dall'accordo JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*). Al tempo stesso, la persistenza dei sopracitati fattori ha influenzato l'azione presidenziale anche in questo caso: qualora il JCPOA avesse avuto la forma di un trattato, la ratifica sarebbe stata quasi impossibile. Per questo motivo, l'amministrazione Obama ha optato per un *executive agreement*. Le conseguenze di questa scelta saranno trattate al termine di questo capitolo e, in modo più estensivo, nel terzo capitolo.

2.1 Il Sistema Internazionale

Come descritto in precedenza, una delle due variabili indipendenti utilizzate in questo progetto di tesi è il sistema internazionale. In particolare, saranno ora presi in considerazione i rapporti bilaterali tra Stati Uniti e Iran precedenti all'elezione di Barack Obama. Inoltre, si darà conto anche della questione del nucleare iraniano e della posizione che i vari Paesi alleati degli Stati Uniti – nonché le organizzazioni internazionali –

¹ Per un approfondimento, si veda Meckstroth (1975).

hanno assunto nei confronti della Repubblica Islamica.

2.1.1 I Rapporti USA-Iran Prima dell'Elezione di Barack Obama

A partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, gli Stati Uniti – assieme ad alleati come Israele e il Regno Unito – hanno supportato per decenni Mohammad Reza Pahlavi, ultimo Shah di Persia (Benjamin & Simon, 1979). La situazione è cambiata radicalmente in seguito alla Rivoluzione Islamica del 1978-1979, la quale ha posto fine alla monarchia e ha portato al potere l'Ayatollah Ruhollah Musavi Khomeini. Il 4 novembre 1979, infatti, gruppi di studenti universitari hanno fatto irruzione nell'Ambasciata statunitense a Teheran, prendendo in ostaggio lo staff. Questa vicenda – nota come la crisi degli ostaggi in Iran – ha spinto il Presidente Carter a interrompere le relazioni diplomatiche con la Repubblica Islamica. Inoltre, vi sono state delle ripercussioni anche sul piano domestico, perché l'incapacità di liberare gli ostaggi – nonché il fallimentare tentativo di recupero, noto come *Operation Eagle Claw* – hanno contribuito a determinare la vittoria di Ronald Reagan nelle elezioni svoltesi nel novembre 1980 (Kamarck, 2019).

Da quel momento in poi, le relazioni tra Stati Uniti e Iran sono state limitate e generalmente non positive: fino al 2001, infatti, i vari presidenti hanno perseguito la politica del contenimento, volta a isolare l'Iran e a non permettergli di diventare una potenza regionale in Medio Oriente. Inoltre, soprattutto a partire dalla presidenza di Clinton, il Congresso ha iniziato ad approvare sanzioni dirette verso vari settori strategici dell'economia iraniana. Ad esempio, grazie alla legge *Iran Libya Sanctions Act* (1996) – sponsorizzata dal senatore Alphonse D'Amato (D-NY) – è stato possibile sanzionare anche le compagnie non statunitensi che erano coinvolte nel settore energetico iraniano². L'11 settembre, poi, ha segnato un'ulteriore svolta: nel periodo immediatamente successivo all'attacco, l'Iran ha offerto la sua collaborazione agli Stati Uniti nello scenario afgano (d'altronde, il Paese era da tempo impegnato nella lotta contro i Talebani). Ad esempio, il contributo iraniano è stato importante nel garantire il buon esito della Conferenza di Bonn, la quale aveva il compito di dare inizio al processo di *state-building*³ (Parsi, 2017). Tuttavia, come già ricordato, durante lo Stato dell'Unione del 29 gennaio 2002, Bush ha inserito l'Iran tra i facenti parte dell'Asse del male⁴ (The White House, 2002). Inoltre, nel maggio 2003, l'intelligence statunitense ha annunciato che, secondo loro, una serie di attentati verificatisi a Riad erano stati pianificati da una cellula di al-Qaeda che si trovava in Iran. In seguito a quest'accusa, la cooperazione in Afghanistan è terminata definitivamente (Jehl & Schmitt, 2003). Da quel momento in poi, l'Iran ha sostenuto militarmente le milizie sciite presenti in Iraq, le quali si opponevano all'occupazione statunitense del Paese (Benjamin & Simon, 2019).

² La proposta di legge è stata approvata 415-0 alla Camera, mentre al Senato si è utilizzata la formula del *consensus*, la quale non prevede un voto formale. Tuttavia, al Senato furono concordati alcuni emendamenti, i quali sono stati poi accettati tramite *consensus* alla Camera. L'assenza di congressisti contrari (il *consensus* prevede l'unanimità) mostra come una politica aggressiva di contenimento nei confronti dell'Iran fosse un tema bipartisan.

³ A Bonn, il leader della delegazione iraniana era Mohammad Javad Zarif, il quale ricopre la carica di ministro degli Esteri dal 2013.

⁴ Queste le parole di Bush: "*Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress the Iranian people's hope for freedom*" (The White House, 2002, para. 19).

2.1.2 La Questione del Nucleare

Nel 2003, inoltre, si sono verificati degli sviluppi riguardanti la questione del nucleare. L'Iran, infatti, aveva ricominciato a sviluppare il suo programma nucleare – iniziato originariamente dallo Shah – durante la metà degli anni Ottanta, sotto la supervisione dell'*International Atomic Energy Agency* (IAEA), in concordanza con il trattato NPT (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*) (Hurst, 2016). Nel 2003, però, alcuni gruppi di oppositori del regime teocratico hanno denunciato l'esistenza d'impianti e programmi nucleari non dichiarati dall'Iran. Il 6 giugno dello stesso anno, un report della IAEA ha confermato quest'accusa (IAEA, 2003a). Di conseguenza, il 12 settembre, il consiglio amministrativo dell'organizzazione internazionale ha adottato una risoluzione che richiedeva all'Iran di interrompere tutte le attività di arricchimento dell'uranio e di cooperare con gli ispettori della stessa IAEA (IAEA, 2003b). Sebbene l'Iran avesse inizialmente accettato i termini di questa risoluzione, negli anni a seguire sono state segnalate ulteriori violazioni. Per questo motivo, il 31 luglio 2006 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la Risoluzione 1696, la quale imponeva all'Iran di terminare ogni attività collegata all'arricchimento dell'uranio (U.N. Security Council, 2006a). Considerando che l'Iran ha poi continuato a non adempiere a questi obblighi – e alla luce del fallimento di un primo tentativo negoziale del cosiddetto P5+1 (ossia il gruppo di cui fanno parte: Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Germania, Russia e Cina)⁵ – il 23 dicembre il Consiglio di Sicurezza ha approvato all'unanimità la Risoluzione 1737, la quale imponeva nuove sanzioni alla Repubblica Islamica, tra cui il congelamento dei conti corrente bancari di organizzazioni e individui coinvolti nel programma nucleare (U.N. Security Council, 2006b). Per di più, queste sanzioni sono state inasprite il 3 marzo 2008 dallo stesso Consiglio di Sicurezza, tramite la Risoluzione 1803 (U.N. Security Council, 2008). Questa decisione è stata adottata alla luce di un nuovo rapporto della IAEA, secondo il quale l'Iran non aveva ancora del tutto interrotto le attività connesse al suo programma nucleare, e non aveva ancora adempiuto alle prescrizioni contenute in diverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza (IAEA, 2007).

2.1.3 Le Posizioni degli Attori Statali Rilevanti

Al momento della sua elezione, Barack Obama doveva affrontare una situazione caratterizzata dall'esistenza di un regime sanzionatorio e dal fallimento degli sforzi diplomatici per trovare una soluzione. La possibilità di ottenere un accordo si era ulteriormente ridotta dal 2005, a causa dell'elezione di Mahmoud Ahmadinejad, appartenente alla corrente più intransigente della classe politica iraniana (Parsi, 2017). L'Iran, dunque, era nel 2008 poco incline alla cooperazione e al dialogo.

La questione iraniana – soprattutto per quanto concerne il programma nucleare – non interessava, però, solo gli Stati Uniti, ma una moltitudine di attori statali. Per questo motivo, è importante conoscere la loro posizione, in modo da avere un quadro più chiaro della situazione. Innanzitutto, molto rilevanti sono le opinioni degli alleati statunitensi nella regione mediorientale. In particolare, Israele e l'Arabia Saudita – due

⁵ Oltre ai rappresentanti di questi Stati, solitamente partecipa anche l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di Sicurezza.

Paesi che, storicamente, non sono stati alleati – sostenevano una politica aggressiva nei confronti dell’Iran. Israele, in particolare, proponeva – con riferimento al programma nucleare iraniano – la soluzione *zero enrichment*⁶. Questa strategia era condivisa, fino al 2008, anche dall’amministrazione statunitense, ed era coerente con la visione di Bush: applicare una politica di questo tipo verso l’Iran – senza trovare una soluzione diplomatica – prevedeva che gli Stati Uniti rimanessero molto coinvolti nello scenario mediorientale, per contenere potenziali risposte da parte iraniana. La forte presenza americana favoriva ulteriormente Israele e Arabia Saudita, perché garantiva il loro ruolo privilegiato nella regione; questo ruolo, per di più, era mantenuto soprattutto grazie a forze (e risorse) non loro, ma degli Stati Uniti (*ibid.*).

Al contrario, gli alleati europei preferivano una soluzione diplomatica. La prima ragione è quella economica: sin dai tempi della presidenza Clinton, infatti, le sanzioni statunitensi si sono applicate anche alle compagnie europee che cercavano di avere rapporti commerciali con le società petrolifere iraniane (Benjamin & Simon, 2019). Ovviamente, questi Paesi hanno sostenuto e implementato il regime sanzionatorio – non a caso, Francia e Regno Unito hanno approvato le sopraccitate risoluzioni del Consiglio di Sicurezza – ma solo perché hanno ritenuto le sanzioni un utile incentivo per spingere l’Iran a negoziare una soluzione duratura al problema del programma di sviluppo nucleare (Parsi, 2017). L’amministrazione Bush, al contrario, prediligeva l’azione unilaterale e non escludeva un’operazione militare⁷. Per questo motivo, Regno Unito, Germania e Francia (i quali formavano il gruppo E3) hanno deciso di iniziare dei negoziati autonomi con l’Iran a partire dal 2003 (Nikmoeen, 2017). Il motivo di questa decisione è stato spiegato da Alastair Crooke, diplomatico britannico che in quel periodo era *Middle East Advisor* per l’Alto Rappresentante dell’Unione per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, F. Javier Solana Madariaga:

“The Neocons were on ‘a high’. [...] They literally were levitating off the ground in pure excitement, and planning all the next Middle Eastern dominoes that needed to be toppled over. I recall worried Europeans at the time returning from Washington, shaking their heads, and saying that the neocons kept repeating that ‘it was only the wimps that went to Baghdad; “real men” were going to Tehran.’ In this heightened context, I recall a very senior EU official saying that the need for EU involvement in the nuclear issue was not so much to contain Iran, but to contain America.” (Parsi, 2017, p. 60).

I negoziati, peraltro, non hanno sortito gli effetti sperati, e sono stati interrotti nell’agosto 2005, in seguito alla ripresa delle attività nel sito di Isfahan (Nikmoeen, 2017). Successivamente, come già ricordato, tra il 2006 e il 2008 si sono svolti i primi tentativi negoziali che coinvolgevano anche Stati Uniti, Russia e Cina. Anche in questo periodo, erano i Paesi europei a essere i maggiori sostenitori della diplomazia.

⁶ Questa soluzione prevedeva che l’Iran non potesse arricchire uranio neanche a livelli inferiori a quello necessario per un uso militare dell’energia atomica. Inoltre, l’Iran non avrebbe potuto far funzionare nessuna centrifuga in grado di isolare l’uranio 235 (Parsi, 2017).

⁷ Secondo Parsi (2017), il linguaggio minatorio spesso utilizzato dall’amministrazione Bush contribuiva in modo determinante ad alimentare lo scetticismo verso gli statunitensi; indirettamente, dunque, paventare l’opzione militare favoriva gli *hardliner* iraniani, i quali erano contrari a ogni negoziato con gli Stati Uniti.

2.2 Personalità e Convinzioni Ideologiche di Obama

La seconda variabile indipendente è rappresentata dalla personalità e dalle convinzioni ideologiche del presidente. Una delle ragioni principali della sua vittoria è stata la promessa di forte cambiamento rispetto alla presidenza Bush, sia in politica interna che nelle relazioni internazionali. Una parte importante della sua strategia di politica estera riguardava il nuovo ruolo degli Stati Uniti in Medio Oriente. Sin dal 2002, egli era stato un oppositore della guerra in Iraq, e aveva ribadito questo concetto durante la campagna elettorale. Secondo lui, infatti, il fulcro dell'azione militare statunitense doveva essere rappresentato dalla lotta contro al-Qaeda in Afghanistan. Per concentrare gli sforzi in quello scenario, Obama auspicava anche la fine della guerra in Iraq, che non considerava rilevante per gli interessi americani (Unger, 2016).

In generale, Obama voleva una diminuzione dell'impegno statunitense nello scenario mediorientale. Nella sua visione, l'area strategica del ventunesimo secolo sarebbe stata quella dell'Estremo Oriente. Per questo motivo, le risorse avrebbero dovuto essere concentrate in quella regione (Gerges, 2013). Un corollario di questa riflessione è il riconoscimento dei limiti del potere e dell'eccezionalismo americano (Beinart, 2015). Secondo i teorici della presidenza imperiale e dell'unilateralismo nell'arena internazionale, gli Stati Uniti avevano la forza di intervenire ed essere presenti in ogni area del mondo. Da questo punto di vista, il pensiero di Obama si rifà al realismo, perché prevede che si debba decidere dove si possa (e dove convenga) intervenire (Goldberg, 2016).

Al tempo stesso, il suo pensiero contiene anche degli elementi idealisti, perché si prefigge il compito di promuovere valori, pur non parlando più di esportazione della democrazia, come invece fatto dall'amministrazione Bush (Gerges, 2013). Inoltre, egli voleva instaurare un nuovo corso con il mondo musulmano, come testimoniato dal discorso pronunciato all'Università del Cairo il 4 giugno 2009 (The White House, 2009a)⁸.

Oltre a realismo e idealismo, la dottrina Obama ha incluso anche alcuni principi dell'internazionalismo, poiché egli ha voluto promuovere il ruolo delle organizzazioni internazionali (Goldberg, 2016). Di conseguenza, appare evidente – anche in questo caso – la volontà di voltare pagina rispetto all'amministrazione Bush e all'unilateralismo da essa perseguito. Applicando questi principi al *case study*, si può dedurre la predilezione, da parte di Obama, per una soluzione diplomatica con l'Iran: un accordo, infatti, non solo era coerente con i precetti da lui espressi, ma era anche necessario per ridurre l'impegno statunitense in Medio Oriente e rendere più facile lo spostamento delle risorse in Estremo Oriente – il cosiddetto Asia Pivot.

Il 23 luglio 2007, durante un dibattito con gli altri candidati alle primarie presidenziali democratiche, l'allora senatore Obama ha affermato di essere disposto a incontrare i leader di Paesi come l'Iran, la Siria, il Venezuela, Cuba e la Corea del Nord (Parsi, 2017). Questo nuovo approccio è noto come strategia

⁸ La frase che meglio riassume il significato del discorso è *"America is not – and will never be – at war with Islam"* (White House, 2009, para. 16). Come sottolineato da Fabbrini e Yossef, Obama è sempre stato attento a operare la distinzione tra islamisti e terroristi, in quanto solo i secondi devono essere considerati una minaccia (Fabbrini & Yossef, 2015).

dell'engagement. In quell'occasione, Hillary R. Clinton – la quale ha terminato le primarie al secondo posto – ha criticato Obama per l'ingenuità della sua affermazione (*ibid.*). Questa divergenza è utile, ai fini del progetto di tesi, perché Hillary Clinton è stata segretario di Stato durante il primo mandato di Obama. Come ricordato in precedenza, una delle variabili intervenienti di quest'analisi è rappresentata dalle divergenze tra i membri dell'amministrazione presidenziale.

Oltre a Hillary Clinton, anche il candidato repubblicano John S. McCain ha espresso critiche alle aperture fatte da Obama (Cooper, 2008). Una delle variabili intervenienti di questo progetto di tesi è rappresentata dalla presenza di governo diviso o unificato. Considerando che, ad eccezione di pochi membri, la posizione dei Repubblicani era in linea con quanto affermato dall'ex senatore dell'Arizona, appare chiaro che Obama avesse bisogno di far affidamento soprattutto sul suo partito. Anche da questo punto di vista, però, non mancavano gli ostacoli. Nel Congresso, infatti, l'avversione nei confronti dell'Iran era diffusa anche tra i membri del Partito Democratico (in questo caso, la polarizzazione tra i due partiti – altra variabile interveniente – era pressoché assente).

Uno dei motivi di questo sentimento bipartisan era la forte campagna promossa da decenni dall'AIPAC (*American Israel Public Affairs Committee*). D'altronde, come già sottolineato, Israele era contrario a ogni apertura nei confronti della Repubblica Islamica. Questa posizione era stata chiarita a Obama – già durante il loro primo incontro nel 2007 – dal Primo Ministro Benjamin Netanyahu: in quell'occasione, infatti, Netanyahu ha ricordato che l'Iran non solo non vuole dialogare e non ha mai riconosciuto lo Stato d'Israele, ma ha un presidente che nega l'Olocausto⁹ (Parsi, 2017).

Al momento della sua inaugurazione, dunque, Obama vedeva la sua azione in politica estera – con riferimento alla situazione iraniana – limitata sia da fattori internazionali (ossia la contrarietà di alcuni alleati e dalla presenza di Ahmadinejad a capo del governo iraniano, nonché la poca fiducia degli europei, causata dalle azioni dell'amministrazione Bush) che da fattori domestici (nonostante la presenza di un governo unito, il Congresso è quasi unanimemente ostile all'Iran, e il segretario di Stato Clinton ha una posizione non conciliante nei confronti della Repubblica Islamica). Inoltre, un ulteriore ostacolo era rappresentato dall'inesperienza del presidente in politica estera (Fabbrini & Yossef, 2015).

2.3 Il Primo Mandato di Obama: L'Insuccesso dell'*Engagement*

Il 20 gennaio 2009, Barack H. Obama si è insediato alla Casa Bianca, diventando ufficialmente il primo presidente afroamericano nella storia degli Stati Uniti. Come delineato in precedenza, le sfide da affrontare erano molteplici e complesse, ma erano presenti aspetti in grado di infondere ottimismo: innanzitutto, la vittoria su McCain è stata netta, dato che Obama si è aggiudicato il 67.5% dei grandi elettori. Per di più, anche le elezioni congressuali hanno registrato una forte affermazione del Partito Democratico: alla Camera, esso

⁹ Nel dicembre 2005, durante un comizio nella città di Zahedan, Ahmadinejad ha definito l'Olocausto "*a myth*". In quell'occasione, il Ministro degli Esteri tedesco, Frank-Walter Steinmeier, ha condannato duramente quella dichiarazione, affermando anche che essa ha danneggiato i negoziati allora in corso sulla questione del programma nucleare (Associated Press, 2005).

poteva contare su 78 rappresentanti in più rispetto al Partito Repubblicano; al Senato, invece – una volta risolta, nel luglio 2009, la questione dei seggi vacanti – vi erano 58 democratici, 2 indipendenti affiliati ai democratici e 40 repubblicani (Del Pero, 2017). Obama, dunque, poteva potenzialmente godere di un numero di senatori sufficiente per il *filibustering* di eventuali proposte da parte repubblicana. Tuttavia, questo scenario è persistito soltanto per pochi mesi e, dal 4 febbraio 2010¹⁰, i Democratici non hanno più avuto la possibilità di esercitare il *filibuster* senza la cooperazione di almeno un Repubblicano. In ogni caso, Obama poteva contare anche su altri fattori positivi: i democratici nel Congresso erano ideologicamente piuttosto compatti e allineati alle visioni del presidente, il che poteva rappresentare un incentivo alla fine del consenso bipartisan sull'ostilità nei confronti dell'Iran. Inoltre, molti membri della sua amministrazione avevano molti legami con *Capitol Hill* e i suoi membri: il vicepresidente Joseph R. Biden è stato senatore per trentasei anni, mentre il Capo di gabinetto Rahm Emanuel è stato *Majority Whip* alla Camera. Per questo motivo, il neo-presidente poteva sperare in un legislativo molto collaborativo e poco ostile (Rudalevige, 2012).

2.3.1 I Tentativi Negoziali e i Fallimenti di Ginevra e Teheran

Come già sottolineato in precedenza, il discorso pronunciato all'Università del Cairo voleva segnare l'inizio di un nuovo rapporto con il mondo islamico. Questo rinnovamento doveva essere perseguito anche modificando l'approccio della lotta al terrorismo. Per questo motivo, nell'agosto 2009, il *Deputy National Security Advisor* John Brennan, durante un discorso tenuto presso il *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), ha delineato i punti chiave della nuova strategia perseguita dall'amministrazione Obama: innanzitutto, la lotta al terrorismo è solo una parte della politica estera statunitense. Inoltre, la sfida più importante è comprendere ed eliminare le condizioni che favoriscono la radicalizzazione, agendo dunque sul piano politico, economico e sociale (The White House, 2009b; Starr-Deelen, 2018).

Per quanto riguarda il *case study* iraniano, Obama ha mostrato sin da subito la volontà di applicare concretamente la strategia dell'*engagement* promossa durante la campagna elettorale. Una preconditione di questo nuovo approccio era un cambiamento nella retorica da utilizzare nei confronti della Repubblica Islamica. Nel marzo 2009, alla vigilia del capodanno iraniano, Obama ha inviato un messaggio di auguri, all'interno del quale si è rivolto sia al popolo che ai leader iraniani e ha utilizzato il termine Repubblica Islamica (The White House, 2009c). Secondo alcuni commentatori, queste scelte linguistiche sono state apprezzate dal regime, perché hanno sancito un implicito riconoscimento della legittimità delle istituzioni iraniane e, dunque, una rinuncia a ogni tentativo di *regime change* (Parsi, 2017). Inoltre, Obama ha anche affermato la volontà statunitense di vedere l'Iran assumere il ruolo che gli spetta nella comunità internazionale. Quest'apertura sembra asserire la fine della strategia del contenimento, la quale aveva portato all'isolamento iraniano nello scenario mediorientale (*ibid.*).

¹⁰ Il 25 agosto 2009, infatti, è morto il senatore Edward M. Kennedy (D-MA). Su nomina del Governatore del Massachusetts Deval Patrick, il 24 settembre egli è stato sostituito temporaneamente dal democratico Paul G. Kirk Jr. Alle elezioni suppletive del 19 gennaio 2010, tuttavia, a vincere è stato il conservatore radicale Scott P. Brown (R-MA), attuale Ambasciatore in Nuova Zelanda (Del Pero, 2017; Rudalevige, 2012).

Obama, dunque, ha agito coerentemente con le sue convinzioni. Tuttavia, l'esito della sua strategia dipendeva anche dal comportamento di alcuni alleati, *in primis* Israele. Nel maggio 2009, Netanyahu si è recato alla Casa Bianca per una visita di stato. Durante la conferenza stampa successiva al loro incontro, il Primo Ministro israeliano ha ringraziato pubblicamente Obama per avergli garantito che – per quanto concerne la questione del nucleare iraniano – tutte le opzioni, inclusa quella militare, erano sul tavolo¹¹ (The White House, 2009d). L'espressione “*all options on the table*” ricordava la retorica dell'amministrazione Bush; utilizzandola in conferenza stampa, e ringraziando Obama per averla pronunciata, Netanyahu ha testimoniato la sua aperta ostilità al progetto di ravvicinamento con l'Iran (*ibid.*, para. 16).

Nonostante l'opposizione israeliana, i negoziati tra l'Iran e il gruppo P5+1 hanno continuato ad andare avanti (Hurst, 2016). Inoltre, in Primavera Obama era riuscito a stabilire un canale di comunicazione diretto e segreto con Khamenei. Tramite l'Ambasciata svizzera a Teheran, il presidente ha inviato due lettere al leader supremo iraniano, continuando a perseguire la sua strategia di *engagement* e negoziati diplomatici. Per di più, il 2 giugno, l'ambasciatore iraniano presso la IAEA, Ali Asghar Soltanieh, ha presentato la richiesta di acquisto di carburante per alimentare il *Tehran Research Reactor*, il quale produceva isotopi medici (Parsi, 2017).

L'apertura di Soltanieh era un'opportunità per i fautori dell'approccio diplomatico con l'Iran; tuttavia, questo tentativo è stato complicato dalle elezioni presidenziali iraniane del 12 giugno 2009. In quel caso, infatti, non solo è stato riconfermato l'*hardliner* Ahmadinejad, ma lo sfidante moderato Mir-Hosein Mousavi ha denunciato le irregolarità e i brogli che hanno caratterizzato la votazione (Hurst, 2016). Due giorni dopo, l'Ayatollah Khamenei ha certificato il risultato, rendendo ufficialmente Ahmadinejad presidente per la seconda volta consecutiva (Parsi, 2017). A quel punto, si sono scatenate forti proteste da parte della popolazione, le quali sono state spesso represses violando i diritti umani dei manifestanti (Amnesty International, 2009).

Le proteste del *Green Movement*¹² hanno complicato gli sforzi diplomatici di Obama per diversi motivi: innanzitutto, esse hanno paralizzato il sistema politico iraniano, obbligando dunque la delegazione diplomatica ad assumere un atteggiamento attendista (Hurst, 2016). Sul piano domestico, invece, la repressione contro i manifestanti ha corroborato l'ostilità bipartisan del Congresso nei confronti del regime iraniano. Il 19 giugno, la Camera ha approvato quasi all'unanimità (405 voti a favore, 1 contrario) una risoluzione che condannava le violenze compiute dal governo di Teheran (U.S. Congress, 2009a). Qualche mese più tardi, il 22 dicembre, il Senato ha approvato per *consensus* (dunque, senza un voto formale) una risoluzione simile (U.S. Congress, 2009b). Nonostante l'ampia maggioranza democratica in entrambe le Camere, il Congresso ha espresso unanimemente una posizione contraria a quella del presidente. In questo frangente, la presenza di un governo unificato non sembra aver favorito l'azione presidenziale in politica estera. Molto più rilevante, invece, è stata la variabile interveniente della polarizzazione tra Partito

¹¹ Secondo Parsi (2017), Obama aveva detto questa frase a Netanyahu in privato, e aveva chiesto che non fosse rivelata pubblicamente, dato che gli iraniani non apprezzavano l'utilizzo di espressioni minacciose nei loro confronti.

¹² Il verde era il colore della campagna elettorale di Mousavi; successivamente, è diventato il colore utilizzato da tutti i manifestanti.

Democratico e Repubblicano: a differenza della maggioranza dei temi di *policy*, infatti, nella questione iraniana c'è un forte consenso bipartisan a favore della prosecuzione del regime sanzionatorio.

Nei giorni immediatamente successivi alle elezioni, Obama ha mantenuto un atteggiamento piuttosto cauto, per non compromettere la possibilità fornita dalla richiesta di Soltanieh. Il suo primo commento sulla vicenda è avvenuto il 15 giugno 2009, durante la conferenza stampa congiunta con l'allora presidente del Consiglio italiano Silvio Berlusconi. In quell'occasione, Obama ha affermato il rispetto della sovranità iraniana, la non volontà – da parte degli Stati Uniti – di operare ingerenze e la convinzione nella bontà dell'*engagement*. Al tempo stesso, però, ha espresso il suo turbamento per le violenze perpetuate contro i manifestanti (The White House, 2009e). Successivamente, il 23 giugno, Obama ha condannato più duramente il comportamento del regime iraniano e ha ribadito il diritto dei cittadini iraniani – e, in generale, degli abitanti di ogni Paese del mondo – di manifestare ed esprimere liberamente le proprie opinioni (The White House, 2009f).

Nonostante alcune dichiarazioni di condanna, Obama non ha mai contestato la legittimità del risultato elettorale. Dal punto di vista delle convinzioni ideologiche, ciò è coerente con il desiderio di non essere più coinvolti in operazioni di *regime change*. Inoltre, da un punto di vista realista, il presidente non ha voluto compromettere i negoziati sul nucleare (Unger, 2016). Tuttavia, la sua cautela sembra, a posteriori, l'anticipazione del comportamento mantenuto durante le Primavere Arabe¹³.

In ogni caso, anche grazie all'approccio cauto di Obama, l'Iran ha continuato a negoziare con il gruppo P5+1, facendo seguito alla richiesta di Soltanieh. A partire dal 1° ottobre 2009, si è svolto un nuovo round d'incontri a Ginevra. Dopo qualche giorno, le parti sembravano aver trovato una soluzione: in cambio del carburante per il reattore, l'Iran avrebbe dovuto trasferire in Russia 1.200 chili di uranio a basso arricchimento (LEU, *Low-Enriched Uranium*). Queste disposizioni hanno costituito l'Accordo di Ginevra (Hurst, 2016). Tuttavia, nei giorni successivi l'Iran ha iniziato a esprimere diverse perplessità: in particolare, era contestato che l'uranio dovesse essere trasportato interamente con un solo trasporto, da effettuare prima della consegna del carburante, la quale sarebbe avvenuta due anni dopo la stipula dell'accordo. Le parti non sono riuscite a trovare un compromesso e, di conseguenza, questo tentativo negoziale non ha avuto successo (*ibid.*). In assenza di un'intesa, gli Stati Uniti hanno dunque continuato ad applicare le molteplici sanzioni contro l'Iran, nell'attesa di un accordo (Parsi, 2017).

La ragione del fallimento dell'Accordo di Ginevra è imputabile principalmente a vicende esterne agli Stati Uniti e riguardanti la politica iraniana. Ahmadinejad, infatti, aveva definito l'Accordo come una vittoria diplomatica. A causa delle controversie elettorali e della conseguente repressione, le fazioni politiche del Paese

¹³ Anche nel caso delle proteste in Egitto, infatti, gli Stati Uniti non hanno reagito immediatamente. Inizialmente, hanno espresso il loro supporto a Hosni Mubarak, per poi sostenere i ribelli quando essi erano ormai destinati a sconfiggere sul regime. Inoltre, dopo aver inizialmente supportato Mohamed Morsi, Obama non ha contestato la sua deposizione ad opera dell'esercito. Al contrario, il segretario di Stato John F. Kerry ha affermato che l'esercito stesse ripristinando la democrazia (Fabbrini & Yossef, 2015).

erano ostili le une contro le altre: per questo, avendo Ahmadinejad espresso soddisfazione per il risultato negoziale, i moderati e i riformisti hanno iniziato a esprimere forti critiche. I conservatori, solitamente allineati con il presidente, si sono opposti all'accordo perché, dal loro punto di vista, esso costringeva l'Iran a fare troppe concessioni¹⁴ (Hurst, 2016). Seguendo il modello di analisi utilizzato in questo progetto di tesi, si può affermare che, coerentemente con le convinzioni di Obama, si sono svolti dei negoziati ma, a causa di fattori internazionali, essi sono falliti. È avvenuto, dunque, l'incontro tra le due variabili indipendenti. Tuttavia, trovandosi costretto a perseguire una strategia a lui non congeniale – quella delle sanzioni – l'azione di Obama in questo frangente è più determinata dai fattori fuori dal suo controllo che dalle sue convinzioni.

Nell'aprile 2010, in maniera inaspettata, Turchia e Brasile hanno annunciato di aver trovato un accordo per quanto riguarda lo scambio carburante-uranio. Le disposizioni sono contenute nella Dichiarazione di Teheran, e sono molto simili a quelle dell'Accordo di Ginevra. La differenza era da rintracciare nel fatto che, a quel punto, le proteste in Iran erano state represses definitivamente. Ahmadinejad, avendo nuovamente il controllo del Paese, poteva accettare l'accordo. Questa volta, però, è stata l'amministrazione Obama a bocciare la proposta (*ibid.*).

2.3.2 Le Ragioni del Fallimento dell'*Engagement*

Per comprendere la bocciatura della Dichiarazione di Teheran, bisogna considerare lo scenario internazionale. In seguito al fallimento di Ginevra, per garantire maggiore legittimazione alla sua azione – e in coerenza con la sua predisposizione per il multilateralismo – Obama voleva che un nuovo round di sanzioni fosse approvato dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU e fosse implementato anche dagli alleati. Nella sua visione, questa soluzione era molto preferibile all'imposizione esclusivamente statunitense delle sanzioni. In quel caso, infatti, gli USA avrebbero anche dovuto adottare sanzioni secondarie, per far sì che anche gli altri Paesi le rispettassero. Peraltro, passando tramite il Consiglio di Sicurezza, era necessario l'assenso della Russia e della Cina, le quali erano però contrarie (Hurst, 2016). Nel marzo 2010, in ogni caso, l'amministrazione Obama era riuscita a convincere entrambi i Paesi (Parsi, 2017). A quel punto, quando Turchia e Brasile hanno annunciato il nuovo accordo con l'Iran, gli Stati Uniti avrebbero dovuto ritrattare le concessioni fatte alle due potenze rivali. Inoltre, neanche Russia e Cina erano disposte a rinunciare alle concessioni ottenute. Per questo, la variabile del sistema internazionale, anche questa volta, sembra prevalere sulle convinzioni del presidente (*ibid.*). Di conseguenza, il 9 giugno 2010, il Consiglio di Sicurezza ha approvato le sanzioni, con due voti contrari (Turchia e Brasile) e un'astensione (Libano) (U.N. Security Council, 2010).

Inoltre, bisogna anche ricordare che, dalla fine del 2009, il Congresso ha ripreso l'iniziativa, spingendo per un approccio più duro nei confronti dell'Iran. Il 15 dicembre, la Camera ha approvato – con 412 voti a favore e 12 contrari – l'*Iran Refined Petroleum Sanctions Act (IRPSA)*, la quale prevedeva l'imposizione di

¹⁴ In Iran, la popolazione e la politica unanimemente considerano lo sviluppo di un programma nucleare un diritto di ogni Paese sovrano. Inoltre, sono molto sensibili alle ingerenze esterne, incluse quelle che vogliono limitare le aspirazioni della Repubblica Islamica (Hurst, 2016; Richman, 2008).

nuove sanzioni, nel caso in cui l'Iran avesse proseguito con il suo programma di arricchimento dell'uranio (U.S. Congress, 2009c). Inoltre, il 27 gennaio 2010, un gruppo bipartisan di sette senatori¹⁵ ha scritto una lettera al presidente, nella quale si riaffermava che, essendo scaduta la *deadline* di dicembre – che era stata fissata proprio da Obama – si sarebbe dovuta nuovamente adottare la strategia delle sanzioni, in modo da costringere l'Iran a negoziare (Parsi, 2017; Rogin, 2010). Due giorni dopo, il Senato ha approvato all'unanimità una risoluzione riguardante il *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010* (CISADA), un progetto di legge che incorporava le disposizioni dell'IRPSA e aveva lo scopo di imporre nuove sanzioni riguardanti il settore petrolifero iraniano (U.S. Congress, 2010). Lo sforzo del Congresso è proseguito anche in primavera e, il 24 giugno, entrambe le Camere hanno approvato la versione definitiva del CISADA¹⁶ (*ibid.*).

Anche questa volta, dunque, nonostante il governo unificato, il presidente ha riscontrato l'ostilità quasi unanime del Congresso alla sua azione. Sul tema iraniano, repubblicani e democratici hanno continuato a perseguire una strategia condivisa. Per di più, in questa situazione, la variabile interveniente della polarizzazione tra i due partiti si è incontrata sempre di più con quella indipendente del sistema internazionale. I congressisti di entrambi gli schieramenti, infatti, erano spinti ad agire dall'AIPAC (Hurst, 2016). Inoltre, nel marzo 2010, dopo un incontro bilaterale con Obama, Netanyahu ha partecipato a un evento con i leader congressuali. In quell'occasione, tutti i democratici hanno riaffermato il loro forte supporto a Israele¹⁷ (Gerges, 2013).

A complicare ulteriormente la situazione, le elezioni di metà mandato del 2010 hanno registrato una grande vittoria del Partito Repubblicano, il quale ha dunque riconquistato il controllo della Camera (con 49 seggi in più rispetto ai democratici), riducendo anche lo svantaggio nel Senato a soli 3 seggi, vale a dire 53-47. Ha inizio un periodo di governo diviso; per di più, il nuovo Partito Repubblicano è composto sempre di più dai membri dell'intransigente ala del *Tea Party*, i quali sono contrari a prescindere alle posizioni di Obama (Del Pero, 2017).

Per spiegare pienamente il fallimento della strategia di Obama, bisogna anche analizzare altri fattori, in primo luogo la variabile indipendente che riguarda in prima persona il presidente. Come sottolineato da Brzezinski, Obama non ha una strategia per implementare concretamente le sue convinzioni (*ibid.*; Lizza, 2011). Inoltre, come notato da Fabbrini e Yossef (2015), Obama non ha esperienza in politica estera, il che riduce ulteriormente le sue possibilità di successo. Per sopperire all'inesperienza, egli si è circondato di funzionari con una profonda conoscenza in questo settore di *policy*. Tuttavia, ciò non è stato sufficiente a causa della variabile interveniente relativa alla coesione all'interno dell'amministrazione: sia il segretario di Stato

¹⁵ I firmatari sono: Jon Kyl (R-AZ), Joseph Lieberman (I-CT), John McCain (R-AZ), Evan Bayh III (D-IN), Robert Casey (D-PA), Johnny Isakson (R-GA), Benjamin Cardin (D-MD), David Vitter (R-LA) e Charles Schumer (D-NY).

¹⁶ Come spesso accaduto con le sanzioni contro l'Iran, la decisione è stata quasi unanime: 408 voti a favore e 8 contrari alla Camera; 99 voti a favore e 0 contrari al Senato.

¹⁷ La Speaker della Camera Nancy Pelosi (D-CA) ha detto a Netanyahu: "*We in Congress stand by Israel. In Congress we speak with one voice on the subject of Israel*" (Gerges, 2013, p. 314).

Hillary Clinton che il segretario della Difesa Robert Gates, infatti, erano molto scettici riguardo alla bontà della strategia dell'*engagement* (Hurst, 2016). Inoltre, il Consigliere Speciale del *National Security Council* Dennis Ross ha più volte espresso la convinzione che, secondo lui, la diplomazia sarebbe fallita e, di conseguenza, le sanzioni o un'azione militare sarebbero state necessarie per bloccare il programma nucleare iraniano (*ibid.*).

2.3.3 Motivi di Ottimismo: Il Nuovo Ruolo di John Kerry e l'Errore di Netanyahu

Dal fallimento della Dichiarazione di Teheran al 2012, la strategia dell'*engagement* sembra essere fallita definitivamente: innanzitutto, l'esito delle Primavere Arabe ha ulteriormente convinto Obama della necessità di ridurre il coinvolgimento in Medio Oriente (Goldberg, 2016). Inoltre, nel 2011 la IAEA ha presentato un nuovo rapporto, secondo il quale c'era la possibilità che l'Iran avesse ancora un programma attivo di sviluppo di ordigni atomici (IAEA, 2011). Questo rapporto¹⁸ ha aumentato ulteriormente la pressione internazionale sull'Iran, il quale aveva nel frattempo operato un'escalation nel suo programma di arricchimento dell'uranio (Parsi, 2017). In risposta, nel dicembre 2011, il Senato ha approvato all'unanimità l'imposizione di sanzioni contro il sistema bancario iraniano (U.S. Congress, 2011).

A partire dalla fine del 2011, però, sono proprio due degli elementi che avevano segnato il fallimento della strategia di Obama a rappresentare una nuova speranza per il successo della diplomazia. Il primo elemento è il Congresso. Fino a ora, si è ribadita la poca utilità, per Obama, della presenza di governo unificato. Il senatore John Kerry, *chairman* del *Senate Foreign Relations Committee*, ha rappresentato però un'eccezione. Kerry, infatti, sostiene la linea di Obama e, sul finire del 2011, si è recato in Oman¹⁹ per cercare di aprire un canale diretto di comunicazione tra gli Stati Uniti e l'Iran (la Repubblica Islamica, infatti, ha più volte rifiutato incontri bilaterali con funzionari statunitensi). Il progetto ha avuto successo, e nel marzo 2012 Obama e Khamenei hanno dato il loro assenso (Parsi, 2017).

Il secondo fattore riguarda l'incontro tra l'ostilità di Israele e quella del Congresso. In vista delle elezioni presidenziali del 2012, infatti, Netanyahu si è schierato apertamente con il candidato repubblicano W. Mitt Romney e ha accusato Obama per aver la sua indecisione e la sua cautela nei confronti dell'Iran (*ibid.*). In questo modo, egli ha trasformato un tema storicamente bipartisan come Israele in una questione partigiana. Attaccando Obama, egli ha reso più difficile, per ogni democratico, supportare le dichiarazioni e le posizioni assunte dal Primo ministro israeliano, inclusa quella sull'Iran. Le conseguenze di ciò saranno evidenti durante il secondo mandato di Obama.

2.4 Il Secondo Mandato di Obama: Dal Canale Segreto in Oman al JCPOA

Nelle elezioni presidenziali del novembre 2012, Obama ha sconfitto Romney, ottenendo dunque il

¹⁸ Il quale è stato contestato dai Paesi facenti parte del *Non-Aligned Movement*, i quali contestano l'imparzialità del nuovo presidente della IAEA, il giapponese Yukiya Amano (Parsi, 2017)

¹⁹ L'Oman è uno dei pochi Paesi a intrattenere buoni rapporti sia con l'Iran che con gli Stati Uniti (Parsi, 2017).

secondo mandato. I mesi precedenti avevano registrato un'escalation della tensione tra i due partiti, con i repubblicani sempre più decisi a operare una politica di ostruzionismo: anche misure con tradizionale supporto bipartisan – come i sussidi al settore agricolo – erano infatti diventate terreno di scontro, e non sono state approvate (Rudalevige, 2012). Per i democratici, dunque, era importante riconquistare il controllo delle Camere. Nel paragrafo precedente, si è evidenziata la tendenza del Congresso ad approvare con ampie maggioranze misure contro l'Iran, in contrasto con la strategia perseguita da Obama. Bisogna aggiungere, però, che queste proposte sono inizialmente presentate nelle apposite Commissioni. Per questo, avere un *chairman* democratico a capo di Commissioni chiave può evitare la presentazione in aula di progetti di legge troppo ostili al presidente. Inoltre, il *chairman* ha un ruolo influente nella definizione delle audizioni da programmare e dei temi su cui concentrarsi.

La presenza di John Kerry a capo del *Senate Foreign Relations Committee*, dunque, ha sortito un effetto di protezione nei confronti dell'azione presidenziale (pur non potendo ovviamente bloccare tutte le proposte di sanzioni economiche, essendoci un consenso quasi unanime). Inoltre, come ricordato in precedenza, l'atteggiamento ostruzionista del Partito Repubblicano ha fornito a Obama la possibilità di ricompattare il suo partito attorno alla sua politica iraniana, minando dunque l'approccio bipartisan del Congresso. I primi effetti si sono visti già nel febbraio 2012, quando molti senatori democratici hanno mostrato scetticismo nei confronti di una risoluzione presentata da Lindsay O. Graham (R-SC), poiché temevano che essa rappresentasse il primo passo verso l'autorizzazione di un'azione militare contro l'Iran – soprattutto nel caso in cui Romney avesse vinto (A. Bolton, 2012).

Tuttavia, le elezioni del 2012 hanno consegnato uno scenario – nel Congresso – molto simile al precedente: i democratici hanno mantenuto il controllo del Senato con tre seggi di vantaggi; alla Camera, invece, pur riducendo il divario, hanno ancora più di 30 seggi in meno rispetto ai repubblicani (Del Pero, 2017). Per quanto riguarda un'altra delle variabili intervenienti, invece, la nuova amministrazione Obama si è presentata più coesa rispetto al primo mandato. John Kerry, infatti, ha sostituito Hillary Clinton nel ruolo di segretario di Stato. Kerry era molto più propenso alla diplomazia con l'Iran rispetto al suo predecessore, anche perché – come sottolineato da Parsi (2017) – le ambizioni presidenziali dell'ex *First Lady* la spingevano a non esporsi in prima persona in temi politicamente divisivi.

Oltre alla nomina di Kerry, altri cambi nell'amministrazione hanno risanato il dissenso esistente su uno dei temi chiave della negoziazione: riconoscere il diritto dell'Iran ad avere un programma di arricchimento dell'uranio. Oltre a Hillary Clinton, infatti, erano scettici al riguardo anche Gary Samore (*White House Coordinator for Arms Control and Weapons of Mass Destruction*) e il *National Security Advisor* Thomas E. Donilon (*ibid.*). Nel 2013, però, tutti e tre questi funzionari sono stati sostituiti. Nel secondo mandato, dunque, la variabile interveniente dei dissensi all'interno dell'amministrazione è diventata un elemento a favore della strategia di Obama.

Tutti i fattori sopracitati sono stati importanti nell'influenzare positivamente l'azione di Obama. La

svolta, però, è avvenuta grazie a un mutamento della variabile indipendente dello scenario internazionale: nel giugno 2013, il moderato Hassan Rouhani è eletto presidente dell'Iran al primo turno (Asgari, 2013). A differenza del 2009, Khamenei ha deciso di non interferire²⁰, riconoscendo dunque la vittoria di Rouhani (Hurst, 2016). Questo evento è significativo non solo per la vittoria di un moderato, ma anche perché è stato sconfitto il favorito Saeed Jalili, conservatore ed ex capo della delegazione iraniana che ha negoziato, senza grande successo, con il gruppo P5+1. A causa della posizione intransigente di Jalili, una sua vittoria avrebbe ulteriormente complicato la soluzione diplomatica (Parsi, 2017).

Inoltre, la vittoria di Rouhani ha influito sul comportamento del Congresso e, dunque, su una delle due variabili intervenienti. Prima della sua elezione, infatti, entrambe le Camere avevano continuato con la loro strategia di aperta ostilità alla Repubblica Islamica. L'8 maggio, infatti, era stata presentata una proposta di legge che avrebbe ulteriormente inasprito le sanzioni contro il sistema finanziario iraniano²¹ (U.S. Congress, 2013a). Inoltre, il 31 luglio – poco prima dell'inaugurazione di Rouhani – la Camera aveva approvato quasi all'unanimità un nuovo disegno di legge che voleva imporre nuove sanzioni (U.S. Congress, 2013b). Bisogna sottolineare, ai fini della variabile interveniente del governo unificato o diviso, che questo disegno di legge non è mai arrivato nell'aula del Senato per un voto. Come sottolineato in precedenza, i vantaggi del governo unificato non devono essere analizzati solo in relazione alle votazioni, ma anche considerando i voti che non avvengono.

Dopo la sua inaugurazione, Rouhani ha assunto un approccio molto conciliante; il 19 settembre, ha scritto un editoriale sul *Washington Post*, nel quale ha rivendicato la sua piattaforma programmatica basata su speranza e prudenza, e ha invitato gli attori internazionali a un *engagement* costruttivo con l'Iran (Rouhani, 2013). Queste aperture hanno un effetto sia a livello internazionale – perché hanno infuso ottimismo in alcuni Paesi europei – che a livello del Congresso statunitense: all'interno delle Camere, infatti, i sostenitori della diplomazia hanno potuto perseguire con più forza la loro strategia, non avendo più una controparte controversa come Ahmadinejad (Parsi, 2017). Non a caso, già a luglio, 131 membri della Camera avevano firmato una lettera bipartisan scritta da Charles Dent (R-PA) e David E. Price (D-S.C.), all'interno della quale si chiedeva a Obama di perseguire la via della diplomazia (*ibid.*; Dent & Price, 2013).

La strategia iraniana di Obama, fondata sulla riconciliazione con il mondo musulmano e sulla diplomazia, ha compiuto ulteriori passi avanti nel settembre 2013, durante una seduta plenaria dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. In quell'occasione, infatti, egli ha affermato di voler risolvere le questioni iraniane e palestinesi²² e, come segnale di distensione, ha citato la *fatwa* di Khamenei contro lo sviluppo di armi atomiche (The White House, 2013). In quei mesi, inoltre, mentre i negoziati del gruppo P5+1 non

²⁰ Secondo Hurst (2016), una nuova interferenza nel processo elettorale avrebbe creato una divisione probabilmente insanabile nella società iraniana.

²¹ Il disegno di legge – denominato *Iran Sanctions Loophole Elimination Act of 2013* – aveva 31 *co-sponsor*, inclusi 12 senatori democratici.

²² Il riferimento alla Palestina è un messaggio rivolto a Netanyahu che, nel suo discorso all'ONU, ha attaccato duramente Rouhani (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2013).

producevano molti risultati, il canale segreto dell'Oman aveva permesso alle due delegazioni di compiere molti passi avanti e di pervenire a un accordo provvisorio. Nonostante alcune tensioni con i Paesi europei – che hanno contestato la decisione statunitense di negoziare in segreto in Oman, senza informare nessuno – il 24 novembre il ministro degli Esteri iraniano Javid Zarif ha annunciato che le parti avevano approvato un accordo provvisorio, *Joint Plan of Action* (JPOA) (Parsi, 2017).

Sebbene fosse solo provvisorio, l'accordo ha rappresentato un risultato considerevole sotto diversi punti di vista: innanzitutto, conferma la bontà dell'approccio perseguito da Obama, poiché era effettivamente possibile negoziare anche con Paesi storicamente nemici. Inoltre, esso minava una delle assunzioni promosse da Israele e accettate dalla quasi totalità dei membri del Congresso, vale a dire che l'Iran non era un attore razionale e, per questo, non doveva essere trattato come tale (Goldberg, 2009). Questa confutazione poteva contribuire ulteriormente ad allineare sempre più congressisti democratici con la linea intrapresa dal presidente, minando l'unità bipartisan nell'organo legislativo.

Inoltre, per ottenere quest'accordo, l'azione di Obama è stata guidata in misura maggiore dai suoi principi. Ovviamente, un ruolo decisivo è stato svolto anche da Rouhani, ma il cambiamento rispetto al primo mandato è stato evidente: in quel caso, infatti, era stato quasi esclusivamente lo scenario internazionale a guidare l'azione presidenziale in politica estera. Da solo, il nuovo presidente iraniano non sarebbe stato sufficiente. Era necessario che gli Stati Uniti accettassero un compromesso e riconoscessero il diritto dell'Iran ad arricchire l'uranio, nel rispetto del trattato NPT. Questa disposizione è presente nell'accordo provvisorio. L'amministrazione Bush – la quale seguiva una dottrina unilateralista sia nella politica interna che nello scenario internazionale – non sarebbe scesa a compromessi con una nazione militarmente inferiore e facente parte dell'Asse del male. La dottrina Obama, invece, era basata sulla consapevolezza dei limiti del potere statunitense, e il JPOA ha riflettuto questa visione (Beinart, 2015). Inoltre, bisogna ricordare la volontà di Obama di ridurre l'impegno in Medio Oriente.

Un'altra differenza rispetto al primo mandato è che, questa volta, Obama ha agito con più decisione nei confronti del Congresso. Peraltro, anche nei primi anni di presidenza egli aveva agito diverse volte in modo unilaterale e utilizzando un'interpretazione ampia dei poteri del presidente, come nel caso dell'intervento in Libia (Ackerman, 2016; Hendrickson, 2015). Tuttavia, per quanto riguarda la questione iraniana, era stato più cauto. Una conferma del cambiamento di approccio è rappresentata dal discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato nel gennaio 2014. Un mese prima, il ministro Zarif aveva detto chiaramente che, nel caso in cui gli Stati Uniti avessero imposto nuove sanzioni, i negoziati per un accordo definitivo si sarebbero interrotti definitivamente (Parsi, 2017). Eppure, qualche giorno dopo, i senatori Robert Menendez (D-NY) e Mark S. Kirk (R-IL) avevano presentato un disegno di legge che prevedeva un inasprimento del regime sanzionatorio (U.S. Congress, 2013c). Durante lo Stato dell'Unione, Obama ha reagito all'azione dei due senatori, e ha chiarito che avrebbe posto il veto (The White House, 2014). La scommessa del presidente, dunque, era che i repubblicani non avrebbero trovato abbastanza democratici da garantire alla legge una maggioranza superiore

a 2/3. Fino a qualche anno prima, la scommessa sarebbe stata probabilmente persa. Dopo il JPOA, però, sempre più congressisti hanno iniziato a supportare lo sforzo diplomatico. Anche per questo motivo, i *co-sponsor* del disegno di legge si sono fermati a quota 59, non sufficienti neanche a superare il *filibuster* (Parsi, 2017).

2.4.1 Le Caratteristiche dell'Accordo

I successivi diciotto mesi sono stati caratterizzati da continui incontri negoziali tra l'Iran e il gruppo P5+1, con lo scopo di pervenire a un accordo definitivo. Nel corso delle trattative, si sono verificati diversi momenti di stallo, durante i quali le parti non sembravano in grado di proseguire con il tentativo diplomatico²³. Il 1° aprile 2015, però, i governi hanno annunciato di aver definito il *framework* dell'accordo finale (The White House, 2015a). Successivamente, il 13 luglio²⁴, dopo settimane di negoziati a Vienna, è stato infine trovato l'accordo definitivo, le cui disposizioni sono contenute nel *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) (Parsi, 2017; The White House, 2015b).

L'accordo prevede lo smantellamento dei 2/3 delle centrifughe esistenti (erano circa 19.000), l'eliminazione delle riserve di uranio a medio arricchimento e del 98% delle riserve di uranio a basso arricchimento (LEU). Inoltre, per quindici anni, l'Iran non avrebbe potuto arricchire l'uranio oltre il 3.67% e costruire nuovi reattori ad acqua pesante. Inoltre, la Repubblica Islamica ha acconsentito all'instaurazione di un regime di controlli effettuati dalla IAEA, garantendo la disponibilità a collaborare con gli ispettori dell'organizzazione internazionale (Samore, 2015; P5+1 & Iran, 2015). Infine, la cessazione delle sanzioni imposte dall'ONU e dall'Unione Europea, nonché delle sanzioni secondarie imposte dagli USA, era subordinata alla certificazione del rispetto – da parte dell'Iran – delle disposizioni dell'accordo.

Al tempo stesso, diversi analisti hanno sottolineato delle criticità: innanzitutto, dopo 15 anni, il divieto di costruire nuovi reattori diventa su base volontaria. Inoltre, pur smantellando la quasi totalità delle riserve d'uranio, sarebbe rimasta in piedi l'infrastruttura per l'arricchimento, espandibile dopo il decimo anno di implementazione dell'accordo. Dopo dieci anni sarà anche possibile sostituire parte delle vecchie centrifughe con modelli più avanzati (Samore, 2015). Infine, l'accordo non ha affrontato la questione di quanto fatto dall'Iran – con il suo programma – fino al 2003 (Bernstein, 2016). Si tratta, dunque, di un accordo non perfetto e che non risolve definitivamente il problema dato che, quindici anni dopo l'entrata in vigore del JCPOA, l'Iran potrebbe riavviare il suo programma di arricchimento dell'uranio. Gli oppositori dell'accordo nell'amministrazione Trump sfrutteranno a proprio vantaggio proprio questi elementi oggetto di critiche.

Dopo aver trovato l'accordo, inoltre, Obama doveva ancora superare l'ostacolo del Congresso. In questo paragrafo, infatti, l'analisi delle azioni del Congresso si è fermata al disegno di legge Kirk-Menendez. Ciò non vuol dire, però, che nel periodo successivo l'organo legislativo non abbia intrapreso azioni concernenti

²³ Per una narrazione estensiva delle trattative, si veda Parsi (2017).

²⁴ 13 giorni dopo la deadline inizialmente fissata (Parsi, 2017).

la questione iraniana. Al contrario, i mesi antecedenti all'accordo si sono segnalati per un forte attivismo del Congresso, soprattutto in seguito alle elezioni di metà mandato del novembre 2014, che hanno visto la conquista del Senato da parte dei repubblicani (Del Pero, 2017).

L'analisi delle azioni congressuali è rimandata al prossimo paragrafo perché esse sono essenziali per spiegare i fattori che hanno permesso il raggiungimento dell'accordo definitivo e hanno impedito al Congresso di bocciarlo. Per comprendere pienamente questa situazione, è necessario prendere in considerazione – oltre alla sopracitata variabile interveniente del governo diviso – anche le altre due variabili intervenienti e le due indipendenti che compongono il modello di analisi utilizzato in questo progetto di tesi. Il prossimo paragrafo, dunque, avrà l'obiettivo di fornire una spiegazione comprensiva dei fattori che hanno guidato l'azione di Obama dall'inizio del 2014 fino all'entrata in vigore del JCPOA.

2.5 Le Ragioni della Forma e dell'Approvazione del JCPOA

Come già sottolineato nei capitoli precedenti, la strategia di Obama si basava sul progressivo disimpegno in Medio Oriente. Durante i suoi otto anni da presidente, questa convinzione si è rafforzata sempre di più, anche a causa dei leader politici della regione, tra cui Netanyahu e la famiglia reale saudita (Goldberg, 2016). Per quanto riguarda il Primo ministro israeliano, la divergenza sull'approccio da utilizzare nei confronti dell'Iran è stata netta sin dall'inizio, ma è progressivamente aumentata quando è divenuto chiaro che la diplomazia stava producendo dei risultati. Invece, per quanto riguarda i sauditi, la questione non concerneva solo l'Iran. Già nel 2002, infatti, Obama aveva espresso chiaramente delle critiche nei loro confronti:

“You want a fight, President Bush? Let's fight to make sure our so-called allies in the Middle East, the Saudis and the Egyptians, stop oppressing their own people, and suppressing dissent, and tolerating corruption and inequality, and mismanaging their economies so that their youth grow up without education, without prospects, without hope, the ready recruits of terrorist cells” (NPR, 2009, para. 9)

La sua apertura agli storici nemici statunitensi²⁵, dunque, si è da subito associata alla volontà di mettere in dubbio alcuni dei decennali paradigmi che hanno guidato la politica estera degli Stati Uniti. Inoltre, con il passare del tempo – e, quindi, con il fallimento delle Primavere Arabe e il sorgere di nuovi contrasti – il presidente è divenuto sempre più scettico nei confronti della possibilità di migliorare, nel breve periodo, la situazione in Medio Oriente (Goldberg, 2016).

L'azione di Obama – desideroso di trovare un accordo con l'Iran – è stata influenzata anche dalla variabile indipendente dello scenario internazionale. Nonostante le sanzioni, infatti, l'Iran stava proseguendo con il suo programma di arricchimento dell'uranio. Secondo Parsi (2017), la Repubblica Islamica ha agito in questo modo proprio per mostrare alla comunità internazionale l'inutilità delle sanzioni²⁶ e, dunque,

²⁵ Oltre all'Iran, gli ultimi anni della presidenza Obama sono stati caratterizzati anche da aperture nei confronti di Cuba (Del Pero, 2017).

²⁶ Le sanzioni, peraltro, hanno colpito duramente l'economia iraniana (Hurst, 2016).

convincere il gruppo P5+1 a negoziare termini più favorevoli. In particolare, l'obiettivo era porre fine all'ordine regionale mediorientale basato proprio sul contenimento e l'isolamento dell'Iran (*ibid.*).

Inoltre, Israele – mostrando la sua ostilità al tentativo diplomatico – ha finito per favorirlo, seppur in modo involontario. Netanyahu, infatti, ha più volte affermato che, nel caso in cui le sanzioni non avessero convinto l'Iran a rinunciare al programma di arricchimento dell'uranio, allora si sarebbe dovuto pensare a un'azione militare (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2012). L'ex ministro della Difesa israeliano Ehud Barak ha confermato che, in almeno due occasioni, Netanyahu aveva deciso di attaccare l'Iran, ma era stato bloccato dall'apparato militare (Staff, 2015). Come sottolineato da Parsi (2017), qualora Israele avesse dichiarato guerra, l'Iran avrebbe necessariamente risposto, dando vita a un nuovo conflitto in Medio Oriente. In una situazione di quel tipo, gli Stati Uniti avrebbero dovuto sostenere il loro storico alleato. La prospettiva di essere coinvolti nella terza guerra – sempre nella stessa regione – in meno di due decenni confliggeva con il disegno strategico di Obama. Le minacce israeliane, dunque, hanno rappresentato un ulteriore incentivo al perseguimento dell'approccio diplomatico.

2.5.1 Il Discorso di Netanyahu e la Lettera di Cotton

Oltre che a livello internazionale, Israele ha agito anche sul piano domestico statunitense, facendo pressione sul Congresso affinché si opponesse al piano di Obama. Del resto, come mostrato diverse volte in questo capitolo, entrambe le Camere hanno approvato quasi all'unanimità disegni di legge o risoluzioni che si esprimevano a favore dell'imposizione di nuove sanzioni contro l'Iran. Inoltre, le elezioni di metà mandato del novembre 2014 avevano permesso ai repubblicani di ottenere la maggioranza dei seggi anche in Senato, delineando una situazione di governo totalmente diviso (Del Pero, 2017). Anche questa variabile interveniente, dunque, ha un ruolo all'interno dell'analisi. Con i repubblicani in controllo del legislativo, Obama non ha potuto più promettere all'Iran la rimozione delle sanzioni secondarie, perché imposte dal Congresso. Infatti, nel JCPOA è precisato che il presidente avrebbe fatto uso della sua *waiver authority*, ossia sul suo potere di sospendere temporaneamente queste sanzioni (Parsi, 2017; U.S. Code, 1926). Il problema, però, era che la sospensione sarebbe dovuta essere rinnovata di continuo e non vi era garanzia che il suo successore avrebbe agito nello stesso modo. Infatti, dopo aver eseguito il rinnovo per tre volte, nel novembre 2018 – sei mesi dopo aver annunciato l'uscita degli Stati Uniti dal JCPOA – Donald J. Trump ha deciso di non utilizzare nuovamente questa prerogativa presidenziale, sancendo dunque il ripristino delle sanzioni imposte dal Congresso (Parsi, 2017; Katzman, 2020).

Il governo diviso, dunque, sembrava inizialmente essere un fattore negativo per la strategia di Obama. Nel 2015, al contrario, esso si è rivelato determinante per il successo del JCPOA. Inoltre, così come nello scenario internazionale, anche l'azione a livello congressuale di Israele si è rivelata involontariamente favorevole per l'amministrazione statunitense. Data la maggioranza repubblicana alla Camera, lo *speaker* – John Boehner (R-OH) – era espressione di quel partito. Il suo rapporto con Obama era generalmente positivo; tuttavia, come sottolineato dallo stesso presidente, egli non riusciva a convincere il suo partito ad agire con

responsabilità. Inoltre, a partire dalle *midterm* del 2010, il Partito Repubblicano ha assunto posizioni sempre più radicali; questa svolta ha coinvolto anche membri più moderati – come Boehner – che temevano di essere sconfitti alle primarie da esponenti del *Tea Party* (Rudalevige, 2012).

Nel gennaio del 2015, Boehner ha invitato alla Camera Netanyahu per un discorso da pronunciare di fronte al Congresso a Camere riunite. Invitare un Primo ministro di un Paese alleato non era certo una novità; tuttavia, contravvenendo a una tradizione consolidata, lo *speaker* ha preso questa decisione senza consultare e informare la Casa Bianca (Del Pero, 2017). Per di più, durante il suo discorso – tenuto in data 3 marzo – Netanyahu ha attaccato duramente l'accordo che gli Stati Uniti stavano negoziando con l'Iran, poiché esso non avrebbe precluso alla Repubblica Islamica la possibilità di sviluppare o acquistare un'arma atomica (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2015). Il Primo Ministro israeliano, tuttavia, non ha ottenuto gli effetti sperati: ben cinquantotto democratici²⁷ hanno boicottato il discorso per protestare contro il comportamento di Boehner e dello stesso Netanyahu, entrambi accusati di aver provato a danneggiare il tentativo negoziale statunitense (Parsi, 2017). Inoltre, al termine del discorso, molti democratici hanno espresso ulteriori critiche (Everett & Kim, 2015).

Sempre nel mese di marzo, il senatore Thomas B. Cotton (R-AR) ha scritto una lettera destinata ai vertici politici iraniani. All'interno di questa lettera – la quale è stata firmata²⁸ da altri 46 senatori, tutti repubblicani – Cotton ha affermato che, nel caso in cui l'accordo avesse assunto la forma di un trattato, sarebbe stato necessario ottenere l'approvazione da parte del Congresso con una maggioranza qualificata dei 2/3 in entrambe le Camere. Al contrario, nel caso in cui Obama avesse deciso di dargli la forma di un *executive agreement*, il prossimo presidente avrebbe avuto la possibilità di annullarlo, e il Congresso avrebbe potuto modificarne i termini in ogni momento (Cotton, 2015). Questa lettera ha provocato molte reazioni tra i giuristi.

Secondo Dorf (2016), il senatore non ha commesso un illecito²⁹, quando ha inviato la lettera. Per quanto riguarda il suo contenuto, il sopracitato professore della *Cornell University* ha invece affermato che la pratica descritta da Cotton potrebbe essere in violazione del diritto internazionale, ma sarebbe legittima ai sensi del sistema giuridico americano: il successore di Obama, infatti, avrebbe avuto il potere di emanare un *executive order* per annullare un *executive agreement*. Inoltre, Dorf ha sottolineato che il Congresso ha effettivamente il potere di apportare modifiche all'accordo (*ibid.*). Ai fini del progetto di tesi, l'aspetto più rilevante è quello politico: la lettera, infatti, aveva lo scopo – proprio come il discorso di Netanyahu – di minare l'azione di politica estera dell'esecutivo (Del Pero, 2017). Per questo motivo, pesanti critiche sono state espresse da esponenti dal ministro Zarif, dal vicepresidente Biden e da molti esponenti del Partito Democratico (Parsi, 2017).

²⁷ Tra cui congressisti che hanno spesso espresso il loro sostegno a Israele, come Janice D. Schakowski (D-IL) (Jaffe, 2015).

²⁸ I 7 senatori repubblicani che non hanno firmato sono: Robert P. Corker (R-TN); Jeffrey L. Flake (R-AZ); Susan M. Collins (R-ME); A. Lamar Alexander (R-TN); Lisa A. Murkowski (R-AL); Daniel R. Coats (R-IN); W. Thad Cochran (R-MS). In particolare, importante è la mancata firma di Corker, essendo lui il *chairman* del *Senate Foreign Relations Committee*.

²⁹ Una delle accuse mosse a Cotton, infatti, era di aver violato il *Logan Act*, approvato nel 1799.

La lettera di Cotton e il discorso di Netanyahu sono stati tentativi di ostacolare il processo negoziale con l'Iran ma, come già anticipato, hanno involontariamente favorito l'azione presidenziale. Come notato da Parsi (*ibid.*), questi attacchi hanno rafforzato la sintonia tra la delegazione iraniana e quelle dei Paesi facenti parte del gruppo P5+1, fornendo un ulteriore incentivo alla ricerca di un compromesso che non facesse fallire lo sforzo diplomatico. Inoltre, con riferimento alla polarizzazione tra i due partiti, hanno contribuito a porre fine all'ostilità bipartisan – all'interno del Congresso – verso la Repubblica Islamica. Ciò ha aiutato in modo significativo Obama, dato che i primi mesi del 2015 avevano evidenziato la presenza di disaccordi, tra i democratici, sulla questione iraniana. A gennaio, infatti, il senatore Menendez aveva introdotto – assieme al repubblicano Kirk – un nuovo disegno di legge che voleva imporre nuove sanzioni contro l'Iran, nel caso in cui un accordo non fosse stato trovato entro il 30 giugno. Per evitare uno scontro con la Casa Bianca, Menendez e altri democratici avevano però chiarito che, prima del 24 marzo, non avrebbero votato in favore di nessuna legislazione per imporre nuove sanzioni (Diehl, 2015; U.S. Congress, 2015a). In questo modo, essi volevano concedere all'amministrazione Obama del tempo per compiere dei passi avanti nei negoziati.

2.5.2 Il JCPOA come *Executive Agreement*

A causa della persistenza di volontà congressuale di imporre delle sanzioni – e considerando il difficile rapporto che Obama aveva sviluppato con il legislativo, soprattutto quando controllato dal Partito Repubblicano – gli ultimi anni della sua presidenza sono stati caratterizzati da un numero maggiore di azioni unilaterali³⁰ (Del Pero, 2017). In coerenza con questa linea, Obama ha deciso di non dare all'accordo la forma di un trattato, ma di un *executive agreement*, il quale – come già ricordato – non richiede l'approvazione del Congresso (*ibid.*). Questa scelta, peraltro, è parte di un trend pluridecennale: a causa della crescente polarizzazione tra i partiti, lo strumento del trattato è usato sempre di meno (Hurst, 2014; Rudalevige, 2015). Inoltre, rispetto alle precedenti amministrazioni, il tasso di ratifica dei trattati sottoposti da Obama al Congresso è stato molto basso: dal 1980 al 2008, il tasso è sempre stato superiore all'80%. Nel caso di Obama, invece, questo dato è sceso al 44% (Schultz, 2017). Per di più, nel 2010 Obama aveva ottenuto solo settantuno voti a favore per la ratifica del Trattato New START; nelle precedenti amministrazioni, invece, le varie versioni dei trattati START³¹ erano state approvate quasi all'unanimità (Krutz & Peake, 2012). Per questo motivo, Kerry ha espressamente affermato che, in questo periodo storico, far ratificare un trattato al Congresso (soprattutto su un tema come l'Iran) è quasi impossibile (Schultz, 2017).

Congressisti di entrambi i partiti, però, volevano avere un ruolo nel processo diplomatico con l'Iran. Grazie al governo diviso, il Partito Repubblicano poteva contare sulla presenza di un suo esponente a capo dell'importante *Senate Foreign Relations Committee* (ossia, la Commissione che, nel primo mandato di

³⁰ Si pensi, ad esempio, al programma *Deferred Action for Childhood Arrivals*, destinato ai migranti irregolari che erano entrati negli Stati Uniti da bambini (solitamente al seguito dei genitori). Questo programma, infatti, è stato istituito da Obama con un *executive order*.

³¹ I trattati START sono bilaterali – siglati tra la Russia (nella prima versione vi era ancora l'Unione Sovietica) e gli Stati Uniti – e prevedono la riduzione degli armamenti nucleari.

Obama, era guidata da John Kerry). Il *chairman*, in questo caso, era Robert Corker, il quale voleva introdurre un disegno di legge che avrebbe dato al legislativo il potere di approvare o bocciare l'accordo (anche qualora avesse avuto la forma di un *executive agreement*). La Casa Bianca, però, aveva subito minacciato il veto (Parsi, 2017). Corker, come già sottolineato, era uno dei membri più moderati del suo partito, e non aveva firmato la lettera di Cotton. Per questo, ha lavorato con il democratico Timothy M. Kaine (D-VA) per lavorare a un compromesso e non scontrarsi con la Presidenza. La nuova versione della proposta conteneva limiti stringenti in materia temporale (vale a dire il periodo concesso al Congresso per esprimersi sulla vicenda) e d'iter (la proposta, infatti, sarebbe stata portata in aula solo in caso di superamento del *filibuster*) (*ibid.*; U.S. Congress, 2015b).

In ogni caso, questo disegno di legge ha sospeso temporaneamente la *waiver authority* presidenziale sulle sanzioni congressuali e ha conferito all'organo legislativo il potere di bocciare l'accordo³². Il sostegno alla proposta di Corker è stato quasi unanime: alla Camera ha ottenuto 400 voti a favore e 25 contrari, mentre al Senato ne ha ottenuti 98 a favore e 1 contrario³³ (Jaffer, 2019). Alcuni commentatori hanno considerato questo voto come l'esemplificazione dei limiti del potere di Obama, il quale ha dovuto assumere una posizione difensiva (Baker, 2015). Inoltre, quando il JCPOA è stato inviato al Congresso affinché potesse esprimersi, l'AIPAC ha inviato molti suoi rappresentanti a Washington per aiutare i repubblicani a convincere i democratici (Everett & Gass, 2015; Parsi, 2017). Tuttavia, il loro tentativo è fallito, perché una risoluzione contraria al JCPOA è stata approvata alla Camera con una maggioranza bipartisan, ma non sufficiente a evitare un eventuale veto (Jaffer, 2019). Inoltre, al Senato questa risoluzione non è stata neanche discussa, perché non in grado di superare il *filibuster* (ha ottenuto solo cinquantotto voti) (*ibid.*). Al Senato, dunque, è stato mostrato che avere la maggioranza semplice può non essere sufficiente, nel caso in cui il partito non disponga di almeno sessanta seggi. Inoltre, per evitare il veto del presidente, i repubblicani avrebbero dovuto convincere molti democratici. Le azioni di Netanyahu e Cotton, però, hanno contribuito a rendere l'Iran una questione partigiana. Per di più, l'amministrazione Obama – che, a differenza del primo mandato, è uniformemente a favore dell'accordo – ha organizzato molti incontri con i congressisti democratici per spiegare loro i termini del JCPOA (Parsi, 2017). Dunque, l'insieme di questi fattori – i quali sono riconducibili alle variabili utilizzate in questo progetto di tesi – ha aumentato la polarizzazione tra i due partiti sul tema dell'Iran e ha, dunque, contribuito alla mancata bocciatura del JCPOA.

2.6 Conclusioni

Al momento della sua elezione, Barack Obama voleva operare un disimpegno dal Medio Oriente, in favore di un ruolo più incisivo in Estremo Oriente. Inoltre, egli prediligeva un approccio multilaterale e voleva evitare a ogni costo un conflitto con l'Iran. Per questo motivo, i suoi due mandati sono stati caratterizzati da un lungo processo negoziale con la Repubblica Islamica, in modo da trovare un accordo che le impedisse di

³² Ricordando, però, che l'accordo è da considerarsi approvato, a meno che il Congresso non si esprima in senso contrario.

³³ Il voto contrario è del repubblicano Cotton, il quale non concorda con questa versione di compromesso.

sviluppare una bomba atomica. Per raggiungere quest'obiettivo, la variabile dello scenario internazionale è stata determinante: l'elezione di Hassan Rouhani e l'aperta ostilità di Israele hanno rappresentato, per motivi diversi, degli incentivi al perseguimento dello sforzo diplomatico. Un altro elemento da considerare è che, rispetto al quadriennio 2009-2012, nel secondo mandato Obama ha potuto beneficiare di un'amministrazione molto più coesa. Inoltre, nel corso degli anni il presidente ha assunto un approccio meno cauto e più spregiudicato. Se avesse deciso di conferire al JCPOA la forma di un trattato, l'approvazione congressuale sarebbe stata improbabile. Invece, avendo optato per un *executive agreement*, è stato il Congresso a guida repubblicana a dover trovare una strategia per ottenere maggioranze *veto-proof*, ponendo dunque l'amministrazione in una posizione di forza. Il Partito Repubblicano controllava entrambe le Camere, ma al Senato non aveva una maggioranza sufficiente a evitare il *filibuster*. Inoltre, la presenza di un governo diviso ha paradossalmente aiutato Obama: il discorso di Netanyahu alla Camera ha spinto molti democratici a sostenere maggiormente lo sforzo del presidente, e lo stesso effetto è stato sortito dalla lettera scritta dal senatore Cotton. L'Iran era storicamente un tema bipartisan, ma le azioni dei sopracitati attori domestici e internazionali hanno modificato lo scenario, incidendo sulla variabile interveniente della polarizzazione partitica.

A differenza della Libia e della Siria, in Iran Obama è riuscito a cambiare il paradigma della politica statunitense e ottenere un accordo con un nemico storico (Harris, 2016). Il JCPOA, però, contiene diversi aspetti critici, già sottolineati in precedenza, dovuti a una serie di fattori: in primo luogo, il governo diviso ha comunque prodotto delle limitazioni per Obama, perché egli non ha potuto promettere la rimozione delle sanzioni, ma ha potuto fare affidamento solo sulla *waiver authority*, la quale ha un effetto temporaneo e da rinnovare costantemente. Inoltre, la retorica israeliana ha aumentato il rischio di un conflitto, indebolendo la posizione negoziale statunitense e rafforzando quella degli iraniani (consci del desiderio del presidente statunitense di evitare una nuova guerra a tutti i costi).

In ultima analisi, i punti deboli dell'accordo hanno avuto un ruolo cruciale negli ultimi anni: la Presidenza Trump, infatti, ha fatto leva proprio su quegli elementi per conferire legittimità alla sua strategia nei confronti dell'Iran che, come vedremo, differisce sensibilmente da quella del suo predecessore.

Capitolo 3: Donald Trump e l'Iran

Il terzo capitolo analizzerà l'impatto di Donald Trump nel *foreign policy making* e prenderà in considerazione i fattori che permettono di spiegare la sua azione in politica estera. Anche in questo caso, si adempierà al compito prendendo in considerazione il caso studio iraniano. Come sottolineato nel capitolo precedente, l'Iran durante la presidenza Obama e l'Iran durante la presidenza Trump sono due casi maggiormente simili, ma con una variazione significativa della variabile dipendente, vale a dire l'azione del presidente.

Come si vedrà in questo capitolo, durante la campagna elettorale Trump ha criticato l'approccio del suo predecessore in Medio Oriente e ha promesso ai suoi elettori che egli avrebbe utilizzato una strategia nuova e più efficace. In primo luogo, egli ha espresso in diverse occasioni la volontà di uscire dal JCPOA e di negoziare un accordo migliore con l'Iran. A pochi mesi dalla fine del suo primo mandato presidenziale, è possibile affermare che Trump ha effettivamente abbandonato (anche se non immediatamente) l'accordo sul nucleare iraniano, ma non è riuscito ad avviare un nuovo processo negoziale con la Repubblica Islamica, L'UE e gli altri membri del gruppo P5+1. Il mancato conseguimento di quest'obiettivo può essere spiegato dai fattori – di natura domestica e internazionale – che costituiscono il modello di analisi del progetto di tesi.

3.1 Il Sistema Internazionale

Come già analizzato nel capitolo precedente, le disposizioni del JCPOA riguardavano esclusivamente la questione del nucleare iraniano e, dunque, avevano il preciso scopo di evitare che l'Iran sviluppasse il suo programma fino al punto in cui avrebbe potuto produrre un'arma atomica. Al tempo stesso, diversi sostenitori dell'accordo – anche all'interno dell'amministrazione Obama – hanno sperato che questo successo diplomatico potesse promuovere una distensione dei rapporti bilaterali tra i due Paesi, favorendo dunque un approccio più cooperativo su altri temi cruciali (Benjamin & Simon, 2019).

Nonostante questa speranza, lo scenario si è rivelato sin da subito più complesso. Ad esempio, nell'ottobre 2015 l'Iran ha testato con successo un missile balistico in grado di trasportare una testata nucleare (The Iran Primer, 2016). L'amministrazione Obama ha ritenuto quest'azione non conforme alla Risoluzione 2231¹ del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Per questo motivo, il 16 gennaio 2016 il presidente ha imposto delle sanzioni nei confronti dei soggetti coinvolti nel sopracitato test missilistico. Peraltro, questa disposizione è contenuta nell'*Executive Order* 13716, il quale ha anche formalizzato – in conformità con il JCPOA – la rimozione di parte del regime sanzionatorio al quale era sottoposta la Repubblica Islamica² (The White House,

¹ Si tratta della risoluzione che ha approvato – all'unanimità – il JCPOA (U.N. Security Council, 2015).

² I dettagli relativi alla rimozione delle sanzioni sono stati analizzati nel capitolo precedente.

2016). Quest'ultima decisione è stata adottata dopo che il Direttore Generale della IAEA³, qualche ora prima, aveva pubblicato un rapporto nel quale si confermava che l'Iran aveva adempiuto a tutti gli obblighi preliminari necessari per l'implementazione del JCPOA (IAEA, 2016a).

Nonostante la piena applicazione dell'accordo, le tensioni tra i due Paesi hanno continuato a persistere. In data 8 e 9 marzo, l'Iran ha condotto ulteriori test missilistici (The Iran Primer, 2016). Anche in questo caso, diversi esponenti dell'amministrazione statunitense – incluso il segretario di Stato John Kerry – e il ministro degli Esteri iraniano Zarif hanno fornito due prospettive di analisi molto differenti: per i primi, infatti, l'Iran ha violato la Risoluzione 2231. Per il secondo, il test non è vietato dal JCPOA, e ha riguardato dei missili che sono sviluppati per esclusivo scopo di autodifesa (*ibid.*). Quest'ultima opinione è stata condivisa anche dall'Alto Rappresentante Federica Mogherini (European External Action Service, 2016).

Ai fini di un'altra variabile del modello di analisi, ossia la polarizzazione tra i due partiti, è importante sottolineare che anche alcuni leader congressuali democratici sono intervenuti sulla vicenda del lancio dei missili. In particolare, il membro del *Senate Foreign Relations Committee* Benjamin L. Cardin (D-MD) e il leader democratico alla Camera Steny H. Hoyer (D-MD) hanno affermato la necessità di garantire un meccanismo di risposta alle violazioni dell'accordo operate dall'Iran (Wong, 2016; The Office of Majority Leader, 2016)⁴.

Un'altra infrazione dell'accordo è stata segnalata l'8 novembre, quando la IAEA ha riportato che la scorta iraniana di acqua pesante era di 130,1 tonnellate e, dunque, eccedeva leggermente il limite di 130 tonnellate previsto dal JCPOA (Davenport, 2020; IAEA, 2016b). Successivamente, il 6 dicembre il direttore Amano ha pubblicato un nuovo rapporto, all'interno del quale ha affermato che l'Iran aveva eseguito un trasferimento di 11 tonnellate di acqua pesante fuori dal suo territorio nazionale, rientrando dunque nei limiti previsti dall'accordo (IAEA, 2016c).

Al momento dell'elezione di Donald Trump, dunque, l'Iran aveva complessivamente rispettato le disposizioni del JCPOA, pur commettendo delle violazioni in almeno due occasioni (Landau, 2018). Inoltre, gli alleati europei sembravano continuare a essere soddisfatti. Nel settembre 2016, l'Alto Rappresentante Federica Mogherini ha ribadito l'importanza storica e politica dell'accordo e ha anche sottolineato l'aumento del volume degli scambi commerciali tra l'Unione Europea e la Repubblica Islamica (European External Action Service, 2016). Per gli europei, infatti, il JCPOA è un accordo positivo non solo perché ha fermato l'avanzamento del programma nucleare iraniano e ha predisposto un sistema d'ispezioni particolarmente intrusivo, ma anche perché ha offerto nuove possibilità di commercio e investimento (Alcaro, 2018).

³ Il direttore è ancora Yukiya Amano, il funzionario che, nel 2011, era stato accusato di mancanza d'imparzialità da parte del *Non-Aligned Movement*.

⁴ Queste due posizioni sono rilevanti soprattutto perché, nel settembre 2015, Cardin aveva votato contro il JCPOA, mentre Hoyer si era espresso a favore.

3.1.1 La Situazione in Medio Oriente

Al di là delle relazioni bilaterali tra Stati Uniti e Iran, in Medio Oriente la situazione ha continuato a essere tesa. Ciò è dovuto, in primo luogo, a elementi strutturali che caratterizzano la regione: l'Iran è l'unico Stato con una popolazione a maggioranza persiana e di religione sciita, ed è circondato da Paesi con una popolazione a maggioranza araba e di religione sunnita (Juneau, 2019). Inoltre, nel periodo successivo alla stipulazione del JCPOA, l'Iran ha continuato a sostenere Hezbollah in Libano e il regime di Bashar al-Assad in Siria (Landau, 2018). Questa strategia, la quale si ricollega agli elementi citati in precedenza,⁵ ha posto la Repubblica Islamica in contrasto con molti attori regionali, tra cui Israele.

Il governo israeliano, oltre a opporsi alle azioni iraniane nella regione, ha anche continuato a criticare apertamente l'accordo nucleare, tanto che il Ministero della Difesa l'ha paragonato all'Accordo di Monaco del 1938, ricordando come quest'ultimo non abbia evitato la Seconda Guerra Mondiale (Ahren & Cortellessa, 2016). Pur non affrontando direttamente il tema del JCPOA, nel settembre 2016 Netanyahu ha ribadito l'ostilità assoluta nei confronti dell'Iran. Durante il suo intervento all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, egli ha infatti affermato che l'Iran continuava a rappresentare la più grande minaccia per il Medio Oriente (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2016). Inoltre, egli ha anche delineato la formazione di un nuovo sistema di alleanze nella regione, che vedeva un ravvicinamento tra Israele e diversi Paesi del mondo arabo:

“You see, the biggest change in attitudes towards Israel is taking place elsewhere. It's taking place in the Arab world. Our peace treaties with Egypt and Jordan continue to be anchors of stability in the volatile Middle East. But I have to tell you this: For the first time in my lifetime, many other states in the region recognize that Israel is not their enemy” (ibid., para. 17).

Con riferimento al caso studio iraniano, è rilevante anche l'evoluzione dei rapporti con l'Arabia Saudita. Nonostante permangano delle divergenze su molti temi, entrambi i Paesi hanno adottato posizioni concordanti su una serie di questioni, *in primis* l'opposizione al programma nucleare iraniano (e al JCPOA) e ai ribelli Houthi nello Yemen⁶ (Abadi, 2019). I due Paesi condividono anche altri aspetti che, ai fini del progetto di tesi, meritano di essere sottolineati: entrambi sono stretti alleati degli Stati Uniti e, al tempo stesso, hanno avuto un rapporto molto conflittuale con Obama (Gause, 2018). Inoltre, essi non sono sostenitori dell'Islam Politico⁷, di cui la Fratellanza Musulmana rappresenta una delle espressioni più celebri (Dottori, 2019). Ad esempio, in Egitto, il governo Netanyahu ha mostrato di preferire il generale Abdel F. al-Sisi rispetto al suo predecessore, Mohamed Morsi, il quale era esponente dei Fratelli Musulmani (Galili, 2019). Come

⁵ Al-Assad, infatti, è di religione sciita, così come gli appartenenti a Hezbollah, che è un'organizzazione politica e paramilitare libanese.

⁶ Gli Houthi sono prevalentemente sciiti e alleati dell'Iran, anche se essi appartengono a due filoni diversi dello sciismo: gli Houthi sono in maggioranza Zaiditi, mentre in Iran il gruppo principale è quello dei Duodecimani (Riedel, 2017). Oltre ad essere alleati con il regime di Teheran e con Hezbollah, gli Houthi sono ostili nei confronti degli Stati Uniti e di Israele, soprattutto in seguito all'invasione dell'Iraq del 2003. A testimonianza di quest'ostilità, essi hanno adottato il seguente slogan: *“God is great, death to the U.S., death to Israel, curse the Jews, and victory for Islam” (ibid., para. 13).*

⁷ Con Islam politico s'intendono tutti i gruppi islamisti, di ideologia generalmente conservatrice, che prendono parte ai processi elettorali degli Stati in cui si trovano.

analizzato nel secondo capitolo, Obama ha perseguito la strategia dell'*engagement* nei confronti dell'Islam politico⁸. Quest'approccio vedrà un cambiamento significativo durante la presidenza Trump.

3.2 Personalità e Convinzioni Ideologiche di Trump

Donald Trump ha annunciato ufficialmente la sua candidatura il 16 giugno 2015 (MacDonald, 2018). Fino a quel momento, egli è stato conosciuto soprattutto per essere un imprenditore e un personaggio televisivo. Tuttavia, Trump aveva già sviluppato, nel corso dei decenni, delle convinzioni abbastanza definite riguardanti la politica estera (Kahl & Brands, 2017). Al tempo stesso, egli non aveva avuto esperienze politiche rilevanti e non conosceva il funzionamento di una burocrazia e di un processo decisionale complesso e articolato (Saunders, 2016; MacDonald, 2018). Una volta eletto, ciò avrebbe potuto inficiare l'efficace implementazione della sua strategia.

Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, la politica estera statunitense è stata dominata da due scuole di pensiero, quella dei wilsoniani e quella degli hamiltoniani (Mead, 2017). Gli appartenenti a entrambe le categorie sono tradizionalmente internazionalisti e a favore di un ordine globale liberale con gli Stati Uniti al vertice (Spatafora, 2018). La differenza è che gli hamiltoniani si concentrano soprattutto sulla prospettiva economica, mentre i wilsoniani prestano maggiore attenzione alla promozione e diffusione di alcuni valori, *in primis* quello della democrazia (Mead, 2017).

Queste due fazioni, seppur largamente maggioritarie, non sono però le uniche. È presente, infatti, anche un'altra corrente, quella legata al pensiero jacksoniano. Le sue origini sono antiche e non rimandano solo al presidente Andrew Jackson, ma allo stesso George Washington (Dottori, 2019). In particolare, i sostenitori di questa visione citano spesso un passaggio del testamento politico del primo presidente, scritto al termine del suo secondo mandato (nel 1796):

“The great rule of conduct for us in regard to foreign nations is, in extending our commercial relations, to have with them as little political connection as possible”. (U.S. Senate, 2017a, p. 21).

Come mostrato da questa citazione, si tratta di una dottrina non completamente isolazionista: le relazioni con gli altri Paesi devono essere sviluppate, ma devono avere una natura essenzialmente economica, non politica. Il focus principale della politica, secondo i jacksoniani, deve essere garantire la sicurezza e il benessere dei cittadini statunitensi (Mead, 2017).

Trasferendo questi concetti nello scenario del ventunesimo secolo, essi si sono tradotti nella lotta per il mantenimento di quella che è percepita come l'identità e la natura degli Stati Uniti (*ibid.*). Di conseguenza, i jacksoniani sono contrari a fenomeni come la globalizzazione e l'immigrazione. Inoltre, essi nutrono spesso un sentimento anti-elitista, perché ritengono che le élite politiche (di entrambi i partiti) non servano più gli interessi della comunità dei cittadini statunitensi (Spatafora, 2018). Dal punto di vista della politica estera, essi

⁸ Al tempo stesso, l'amministrazione Obama non si è opposta al rovesciamento di Morsi e alla salita al potere di al-Sisi (Fabbrini & Yossef, 2015).

sono contrari al sistema basato sulle organizzazioni internazionali e sul forte coinvolgimento – su scala globale, in termini d’impegno e risorse – degli Stati Uniti (Mead, 2017).

Al tempo stesso, il pensiero jacksoniano non è anti-militarista: dal loro punto di vista, gli Stati Uniti devono dotarsi di un forte esercito, il quale rappresenterebbe un deterrente per gli avversari e permetterebbe al Paese di difendersi in caso di minaccia (Dottori, 2019). Non a caso, durante la Guerra Fredda – soprattutto nelle fasi iniziali – i fautori di questa visione hanno accettato e sostenuto l’interventismo statunitense nell’arena internazionale, poiché esso è stato ritenuto necessario per salvaguardare l’indipendenza degli Stati Uniti e lo stile di vita della popolazione (*ibid.*).

Trump, sin dall’inizio della campagna elettorale, ha promosso una strategia – sintetizzata dallo slogan *America First* – basata sui principi di questa corrente di pensiero, la quale è tornata ad assumere un ruolo rilevante nello scenario politico dopo diversi decenni. Dopo il 1945, infatti, le figure politiche d’ispirazione jacksoniana sono state molto poche. Tra di esse ha figurato il senatore Joseph R. McCarthy⁹ (Spatafora, 2018). Più recentemente, è necessario ricordare il candidato presidenziale indipendente Ross Perot che – come già sottolineato nel primo capitolo – ha contribuito alla sconfitta di George H. W. Bush nel 1992 (Dottori, 2019).

Durante la campagna elettorale di entrambi gli schieramenti, il dibattito politico si è concentrato principalmente su temi domestici (Starr-Deelen, 2018). Tuttavia, Trump ha avuto l’occasione di delineare il suo pensiero e la sua strategia di politica estera. In particolare, il 27 aprile 2016 egli ha pronunciato un discorso durante un evento organizzato dal *Center for the National Interest*¹⁰. In quell’occasione, Trump ha confermato di avere una visione aderente ai principi del pensiero jacksoniano. Egli, innanzitutto, ha contestato gli interventi statunitensi in Nord Africa e Medio Oriente, con particolare riferimento alla guerra in Iraq, all’intervento in Libia e al mancato sostegno nei confronti di Mubarak nel 2011 (Heilbrunn, 2020a). Secondo lui, queste azioni hanno creato nella regione un vuoto, il quale è stato riempito dall’ISIS e dall’Iran (*ibid.*). Con riferimento al Medio Oriente, Trump ha inoltre criticato l’approccio di Obama nei confronti di Israele, e ha detto che il JCPOA era un accordo disastroso (The New York Times, 2016).

In termini più generali, la dottrina Trump in politica estera è basata su alcuni pilastri: in primo luogo, egli ritiene che il multilateralismo e le istituzioni internazionali siano stati utili in passato, ma siano ormai divenuti svantaggiosi per la promozione degli interessi degli Stati Uniti (Anton, 2019). Inoltre, egli è contrario agli accordi di libero scambio, poiché predilige il protezionismo e gli accordi bilaterali basati sul principio di reciprocità (Kupchan, 2018). Per quanto riguarda i rapporti con gli altri Stati, Trump è promotore di un approccio transazionista: bisogna accordarsi con chi condivide gli interessi statunitensi, anche se non ne condivide i valori (Spatafora, 2018).

⁹ Il senatore McCarthy è noto soprattutto per le indagini e inchieste – svolte soprattutto all’interno del *Senate Committee on Government Operations* dal 1953 al gennaio 1955 – nei confronti di persone residenti negli Stati Uniti e accusate di avere simpatie comuniste e di essere spie assoldate dall’Unione Sovietica.

¹⁰ Il *Center for the National Interest* è un centro studi conservatore, fondato dall’ex presidente Nixon nel 1994.

3.2.1 La Strategia di Trump in Medio Oriente

Dal punto di vista del caso studio iraniano, gli elementi menzionati nei paragrafi precedenti hanno delle conseguenze importanti: in primo luogo, Trump è contrario al JCPOA e ha la volontà di rinegoziarlo (Dottori, 2019). In particolare, egli ha spesso parlato di un nuovo accordo in grado di risolvere anche la questione dei missili balistici: essi, infatti, possono raggiungere l'Europa e sono stati uno dei motivi per i quali gli Stati Uniti hanno installato nel continente delle difese antimissilistiche, le quali sono state motivo di tensione con la Russia (*ibid.*). Lo scopo di Trump, dunque, è duplice. In primo luogo, egli vuole migliorare i rapporti con il governo di Mosca (Saunders, 2016). Inoltre, egli ritiene che un accordo di questo tipo possa favorire il disimpegno statunitense dal Medio Oriente. In continuità con la visione di Obama, Trump è infatti a favore della riduzione dell'impegno nella regione (Gordon, Doran & Alterman, 2019).

In secondo luogo, al tempo stesso, alcune sue convinzioni hanno da subito reso più difficile il raggiungimento di quest'obiettivo. Trump ha infatti adottato una retorica molto dura nei confronti dell'Iran, e ha affermato che il nuovo accordo avrebbe dovuto prevedere – con riferimento al programma nucleare – la soluzione *zero-enrichment*, la quale è stata descritta nel capitolo precedente (*ibid.*). Come sottolineato da Parsi (2017), i due elementi chiave del successo della diplomazia durante l'amministrazione Obama sono stati l'accettazione del diritto iraniano all'arricchimento dell'uranio e l'adozione di un linguaggio meno aggressivo da parte degli Stati Uniti. Trump, non rispettando queste due condizioni, ha ridotto sin dalla campagna elettorale la possibilità di intraprendere un nuovo processo negoziale.

Inoltre, Trump ha più volte espresso critiche nei confronti della NATO. Essendo promotore di un approccio transazionista anti-valoriale¹¹, egli è convinto che gli alleati debbano agire come tali e contribuire equamente al mantenimento dell'alleanza atlantica (Anton, 2019). Peraltro, questo principio era stato espresso diverse volte anche da Obama (Goldberg, 2016). A differenza del suo predecessore, però, Trump ha adottato un linguaggio più netto e, nell'aprile del 2016, ha definito la NATO obsoleta (Dews, 2016). Trump, dunque, ha sin da subito rischiato di ridurre le sue possibilità di successo nello scenario internazionale. L'alleanza atlantica e gli alleati europei, infatti, sono cruciali per il contrasto e la risoluzione delle varie questioni globali (Kahl & Brands, 2017). Ciò vale anche per l'Iran, tanto più che tre Paesi europei sono parte del JCPOA e lo è anche l'Unione Europea, la quale è stata egualmente criticata dal candidato presidenziale repubblicano durante la sua campagna elettorale (Dottori, 2019).

Infine, la sua promessa di un approccio più duro nei confronti dell'Iran è stata accolta positivamente da Israele e da molti Paesi arabi (in particolare da alcune monarchie del Golfo), ma la sua retorica ha rischiato di alienare anche la parte del mondo musulmano che si opponeva al regime di Teheran. In varie occasioni, Trump ha criticato Obama per il suo rifiuto di utilizzare il termine "*Radical Islamic terrorism*" (Starr-Deelen, 2018, p. 34). Inoltre, egli ha promesso la sospensione temporanea dell'arrivo di persone di fede islamica negli

¹¹ Questo approccio, come già sottolineato in precedenza, prevede che gli Stati Uniti debbano rapportarsi con gli altri Paesi in base a ragioni strategiche e alla comunanza di interessi, non in base alla presenza di valori condivisi (Spatafora, 2018).

Stati Uniti (*ibid.*). Secondo Trump, infatti, l'islamismo è una minaccia in tutte le sue forme, non solo in quella terroristica (Kahl & Brands, 2017).

Queste affermazioni erano rivolte prevalentemente alla sua base elettorale, poiché si collegano alla difesa della cultura e dell'identità statunitense, la quale è un aspetto chiave del pensiero jacksoniano. Inoltre, Trump ha voluto porsi in netta contrapposizione con Obama e, anche in questo caso, la ragione è stata elettorale. Le politiche del suo predecessore, infatti, sono state approvate dalla maggioranza della popolazione, ma non dai repubblicani (Harris, 2016). Al tempo stesso, la sua retorica sull'Islam ha ridotto ulteriormente la possibilità di negoziare un nuovo accordo con l'Iran e, per di più, poteva potenzialmente danneggiare il sistema di alleanze mediorientale sul quale si basava la strategia degli Stati Uniti. Come si vedrà, questo rischio è stato evitato perché l'amministrazione Trump ha trasformato la sua ostilità contro ogni forma d'islamismo in un'opposizione all'Islam politico. Ciò, infatti, gli ha permesso di rafforzare il legame con Stati come Egitto e Arabia Saudita (Dottori, 2019).

3.3 Il Primo Periodo della Presidenza: Dall'Insediamento all'Uscita dal JCPOA

Il 20 gennaio 2017, Donald J. Trump si è insediato alla Casa Bianca, divenendo ufficialmente il quarantacinquesimo presidente della storia degli Stati Uniti. Nei primi due anni di mandato, egli ha potuto beneficiare di una situazione di governo unificato. Tuttavia, erano anche presenti elementi che potevano generare qualche preoccupazione. In primo luogo, egli non ha ottenuto un chiaro mandato dagli elettori: la sua vittoria nel collegio elettorale è stata netta – ha ottenuto 304 collegi, mentre Hillary R. Clinton ne ha conquistati 227 – ma, al tempo stesso, ha perso la sfida del voto popolare, avendo ottenuto quasi tre milioni di voti in meno rispetto alla sua avversaria (Dottori, 2019). Inoltre, il Partito Repubblicano ha perso sei seggi alla Camera dei Rappresentanti e due al Senato (Edwards III, 2018). In questo modo, al Senato hanno conservato una maggioranza di due soli seggi. Per di più, il 3 gennaio 2018, con l'insediamento di G. Douglas Jones (D-AL) – vincitore delle elezioni straordinarie per uno dei due seggi dell'Alabama – il numero di senatori repubblicani è sceso a 51 (Burns & Martin, 2017)

Un'altra criticità era rappresentata dalla coesione tra il presidente e i congressisti repubblicani. Trump, infatti, è un soggetto esterno al partito, non un membro dell'*establishment*. Per di più, prima della sua vittoria nelle primarie, solo undici rappresentanti e due senatori lo avevano supportato apertamente (Jacobson & Liu, 2020). In seguito, ben trentasei rappresentanti e undici senatori repubblicani hanno apertamente affermato di non aver votato per lui (*ibid.*).

Durante la campagna elettorale, oltre agli esponenti congressuali, Trump ha avuto problemi anche a ottenere il sostegno di altri importanti esponenti del suo partito (Saunders, 2018). Ad esempio, nel marzo 2016, 122 repubblicani esperti di sicurezza nazionale hanno scritto una lettera nella quale hanno affermato chiaramente la loro contrarietà nei confronti della sua candidatura (*ibid.*). Tra i motivi addotti all'interno della lettera, gli esperti hanno incluso la retorica utilizzata nei confronti dei musulmani, la quale è stata anche

indicata come minaccia per le relazioni con alcuni alleati strategici (War on the Rocks Staff, 2016).

3.3.1 L'Amministrazione Trump

Quando ha dovuto selezionare i membri della sua amministrazione, Trump ha deciso di non prendere in considerazione tutti gli esperti che lo hanno criticato nei mesi precedenti alle elezioni (MacDonald, 2018). Per questo motivo, egli ha dovuto scegliere molti militari o persone prive della necessaria esperienza (Saunders, 2018). Ad esempio, Trump ha affidato il ruolo di Consigliere per la sicurezza nazionale al generale Michael T. Flynn, noto soprattutto per le sue posizioni sull'Islam. In particolare, egli ha detto che l'Islam è un'ideologia politica che si nasconde dietro la religione, e ha anche affermato che avere paura dei musulmani è un sentimento razionale (Kahl & Brands, 2017; Flynn, 2016). Inoltre, Flynn ha spesso criticato Obama per il mancato utilizzo del termine “*radical Islam*” (Starr-Deelen, 2018, p. 37).

Il 13 febbraio 2017, ventiquattro giorni dopo la sua nomina, Flynn ha rassegnato le sue dimissioni in seguito alla pubblicazione di notizie riguardanti un suo incontro con l'ambasciatore russo a Washington, Sergey Kislyak¹² (*ibid.*). Al suo posto, è stato nominato un altro generale, Herbert R. McMaster. La differenza tra i due militari è notevole: McMaster, seguendo il pensiero dell'ex generale e direttore della CIA Michael H. Petraeus, ha spesso affermato che – per vincere effettivamente i conflitti in Medio Oriente – è necessario non solo uccidere i terroristi, ma anche mostrare sensibilità culturale, proteggere la popolazione e cambiare le condizioni sociali (Dottori, 2019). Dunque, egli è un fautore del *nation-building*.

La visione di McMaster è condivisa anche da James N. Mattis, il generale in pensione che è stato scelto per ricoprire il ruolo di segretario della Difesa (*ibid.*). I due militari hanno da subito concordato anche sulla necessità di rimanere all'interno dell'accordo sul nucleare iraniano (Pfiffner, 2018). Mattis, peraltro, è sempre stato molto critico nei confronti dell'Iran (Perry, 2018). Nel 2013, a causa della sua ostilità nei confronti della Repubblica Islamica, Obama l'ha perfino rimosso dalla sua posizione a capo del CENTCOM¹³ (Azodi & Slavin, 2018). Nonostante ciò, egli si è spesso espresso a favore del JCPOA. Per di più, anche il segretario di Stato Rex W. Tillerson – ex Amministratore Delegato della compagnia petrolifera Exxon Mobil – non era un sostenitore dell'uscita dall'accordo (Davenport, 2017a).

All'interno dell'amministrazione, però, Trump non ha selezionato solo conservatori, realisti e internazionalisti come Mattis, Tillerson e McMaster (Pfiffner, 2018). A loro, infatti, ha affiancato figure più nazionaliste e in linea con la base elettorale del presidente. Questo gruppo è stato inizialmente guidato da Stephen K. Bannon¹⁴, co-fondatore del sito di destra *Breitbart News* e Capo stratega della Casa Bianca (*ibid.*).

¹² Questo incontro è stato poi investigato nell'ambito dell'inchiesta sulle presunte ingerenze russe nelle elezioni del 2016, condotta da Robert T. Muller III. Il 1° dicembre 2017, Flynn si è dichiarato colpevole di aver intenzionalmente rilasciato dichiarazioni false all'FBI, in merito all'oggetto della sua conversazione con Kislyak. Il 7 maggio 2020, il Dipartimento di Giustizia ha annunciato di aver fatto cadere tutte le accuse nei suoi confronti.

¹³ Acronimo di *United States Central Command*, è uno degli undici comandi combattenti unificati del Dipartimento della Difesa. Il suo compito è garantire la tutela degli interessi di sicurezza statunitensi in Egitto, in Medio Oriente e nell'Asia Centrale (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2017).

¹⁴ Bannon è stato licenziato da Trump il 18 agosto 2017 (Mason & Holland, 2017).

3.3.2 Il Fallimento della Decertificazione del JCPOA

A causa della presenza di due gruppi ideologicamente contrapposti – e considerando anche l'inesperienza del presidente e di diversi membri della sua amministrazione – il processo decisionale in politica estera è stato spesso poco efficace e non ha permesso di definire delle strategie chiare (Gans, 2020). La mancanza di una linea di azione è stata evidente anche nel caso studio iraniano. Nei primi mesi di presidenza, Trump ha agito contraddicendo le sue promesse elettorali. Conformandosi al parere dei sostenitori dell'accordo, la Casa Bianca ha certificato il rispetto iraniano delle disposizioni del JCPOA sia ad aprile che a luglio del 2017¹⁵ (MacDonald, 2018).

Allo stesso tempo, Trump ha iniziato a porre le basi per un netto cambio di strategia. Innanzitutto, il presidente ha agito sulla variabile del sistema internazionale. Il 20 e il 21 maggio 2017, egli ha preso parte a un summit a Riad assieme a cinquantacinque leader e rappresentanti di Stati a maggioranza musulmana. In quell'occasione, egli ha invitato i presenti a lottare per sradicare l'estremismo religioso, promettendo che gli Stati Uniti li avrebbero supportati nel loro sforzo (The White House, 2017a). Inoltre, alcuni analisti hanno riportato che Trump avrebbe fatto una proposta al Re saudita Salman Al Saud: l'Arabia Saudita avrebbe dovuto ridurre il finanziamento ai gruppi estremisti e avrebbe anche dovuto contrastare i sostenitori dell'Islam politico; in cambio, gli Stati Uniti l'avrebbero pienamente appoggiata nella sua politica anti-iraniana (Dottori, 2019). Sempre considerando questa variabile indipendente, un altro elemento è sembrato favorire il disegno strategico di Trump, ossia l'ascesa di Mohammed Bin Salman, figlio del Re Salman e ministro della Difesa. Il principe ereditario saudita, infatti, ha intensificato i rapporti tra il suo Paese e Israele, soprattutto con lo scopo di opporsi efficacemente al governo di Teheran (*ibid.*).

Oltre allo scenario internazionale, anche il Congresso è sembrato favorire l'azione presidenziale. Già prima dell'insediamento di Trump, il 15 novembre 2016 la Camera ha approvato quasi all'unanimità – con 419 voti a favore e uno contrario – un'estensione di dieci anni dell'*Iran Sanctions Act*¹⁶ (U.S. Congress, 2016). Il 1° dicembre, anche il Senato ha approvato l'estensione, con 99 voti a favore e nessun contrario (*ibid.*). Sebbene il rinnovo di questo pacchetto di sanzioni non fosse collegato al JCPOA, è necessario sottolineare due aspetti: in primo luogo, dopo anni di divisioni e tensioni, i due schieramenti congressuali hanno votato allo stesso modo una misura riguardante l'Iran. La polarizzazione, dunque, è sembrata ridursi. Inoltre, Obama ha deciso – simbolicamente – di non firmare la legge, a testimonianza della sua contrarietà¹⁷ (Walsh, 2016).

Sempre per quanto riguarda il Congresso, esso ha approvato – nell'estate del 2017 – il *Countering*

¹⁵ Nella certificazione, come ricordato, è constatato il rispetto iraniano delle disposizioni dell'accordo. Inoltre, si conferma anche che l'accordo abbia ancora un valore positivo per la sicurezza nazionale statunitense (Davenport, 2017b). Tramite questa certificazione, il presidente esercita trimestralmente la sua *waiver authority* per prolungare la sospensione di alcune sanzioni, come già ricordato nel secondo capitolo.

¹⁶ Come riportato nel secondo capitolo, nel 1996 questo disegno di legge è stato approvato con il nome di *Iran and Libya Sanctions Act*. Al momento del primo rinnovo, decennale, il nome è stato cambiato in *Iran Sanctions Act*.

¹⁷ In ogni caso, il gesto è puramente simbolico. Dopo l'approvazione di una legge, il presidente ha dieci giorni di tempo per firmarla o apporre il veto. In caso di inazione, la legge entra comunque in vigore, al termine del periodo dei dieci giorni.

America's Adversaries Through Sanctions Act, un disegno di legge che ha imposto un nuovo pacchetto di sanzioni nei confronti di Russia, Corea del Nord e Iran (Alcaro, 2018). Anche in questo caso, il consenso ha quasi raggiunto l'unanimità: in Senato, il 27 luglio, ci sono stati 98 voti a favore e 2 contrari; il 2 agosto, invece, ci sono stati 419 favorevoli e 3 contrari nella Camera dei Rappresentanti (U.S. Congress, 2017).

Nei mesi successivi, Trump ha proseguito con la sua strategia nei confronti dell'Iran. Il 19 settembre, in un discorso pronunciato durante una seduta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, egli ha ampiamente criticato il JCPOA:

"The Iran Deal was one of the worst and most one-sided transactions the United States has ever entered into. Frankly, that deal is an embarrassment to the United States" (The White House, 2017b, para. 45).

Queste parole sono state poi amplificate da Netanyahu. Durante il suo discorso, infatti, il Primo ministro israeliano ha detto che non sarebbe potuto essere più d'accordo con la descrizione che Trump aveva fatto dell'accordo sul nucleare iraniano (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2017). I due leader, dunque, sembravano concordare sulla strategia da adottare nei confronti della Repubblica Islamica.

Un altro aspetto del discorso di Trump deve essere sottolineato: egli, infatti, ha parlato di una grande rinascita dello Stato-nazione (Anton, 2019). Ciò è coerente con la sua visione ideologica. Tuttavia, quando ha parlato dell'Iran, ha messo in luce i soprusi compiuti dal regime nei confronti della popolazione, nonché lo stato di povertà in cui si trovano molti iraniani (The White House, 2017b). Questi riferimenti non sono in linea con il pensiero professato in campagna elettorale, secondo il quale gli Stati Uniti non avrebbero dovuto badare alle vicende domestiche degli altri Stati, o al rispetto dei valori democratici da parte degli altri governi. Questa incongruenza può essere spiegata prendendo in considerazione la variabile dell'amministrazione: il 14 giugno, durante un'audizione congressuale, Rex Tillerson ha detto che gli Stati Uniti avrebbero dovuto lavorare con alcuni gruppi di opposizione iraniani per condurre una transizione di potere pacifica (Gause, 2018). Con quelle parole, Tillerson ha aperto alla possibilità di un'operazione di *regime-change* che, ovviamente, non è contemplata dal pensiero jacksoniano. Come già sottolineato, durante la campagna elettorale Trump ha duramente criticato gli interventi in Iraq e in Libia. Eppure, davanti alle Nazioni Unite, egli ha espresso un concetto molto simile a quello del suo segretario di Stato.

In ogni caso, Trump ha poi ripreso ad agire in conformità con la sua strategia. Il 13 ottobre, il presidente ha annunciato che non avrebbe inviato al Congresso la certificazione trimestrale sul JCPOA (The White House, 2017c). Quest'azione – nota come decertificazione – non è in violazione dell'accordo, ma concede all'organo legislativo un arco temporale di sessanta giorni all'interno del quale le sanzioni cancellate avrebbero potuto essere reimposte con una procedura accelerata¹⁸ (Davenport, 2017b). Inoltre, nel suo discorso, Trump

¹⁸ In questo periodo di 60 giorni, infatti, in Senato non è prevista la possibilità di ricorrere al *filibuster* (Davenport, 2017b). Dunque, non è necessario il consenso di almeno 60 senatori.

ha anche invitato il Congresso e gli alleati del gruppo P5+1 a proporre delle soluzioni (ed emanare della legislazione) in grado di correggere i molti difetti dell'accordo (The White House, 2017d). Per sottolineare l'urgenza della situazione, Trump ha anche ricordato che – nel caso in cui non si fosse risolto il problema – allora gli Stati Uniti sarebbero potuti uscire dal JCPOA in ogni momento (*ibid.*). Tuttavia, il suo discorso non ha sortito effetti e, il 12 gennaio 2018, ha dovuto nuovamente eseguire la certificazione (MacDonald, 2018).

Per spiegare il fallimento di questa strategia, bisogna considerare innanzitutto la variabile del sistema internazionale. L'Arabia Saudita, infatti, ha accolto con favore il discorso di Trump (Shine & Shavit, 2017). Al tempo stesso, però, gli alleati europei hanno reagito diversamente. Poche ore dopo il discorso del presidente degli Stati Uniti, i leader di Germania, Francia e Regno Unito¹⁹ hanno pubblicato una dichiarazione congiunta, nella quale hanno ribadito il loro sostegno al JCPOA e hanno ricordato che l'Iran ha rispettato le disposizioni dell'accordo (Prime Minister's Office, 2017). Peraltro, i leader hanno comunque condiviso la preoccupazione relativa al programma iraniano di missili balistici e hanno detto di essere pronti a cooperare con gli Stati Uniti (*ibid.*). L'Alto Rappresentante Mogherini, invece, ha detto che l'accordo stava funzionando e, per questo, l'Unione Europea avrebbe continuato a implementarlo (Davenport & Sanders-Zakre, 2017).

Oltre ai Paesi alleati, anche all'interno dell'amministrazione statunitense la posizione di Trump non è stata condivisa da tutti. Ad esempio, il 3 ottobre – dieci giorni prima del discorso del presidente – Mattis è stato ascoltato dal *Senate Armed Service Committee*. In quell'occasione, egli ha affermato che restare all'interno del JCPOA era nell'interesse nazionale degli Stati Uniti (U.S. Senate, 2017b). Una simile posizione, il 20 settembre, era stata assunta anche da Tillerson (Alcaro, 2018). Ancora una volta, è necessario sottolineare la mancanza di una posizione chiara e univoca sulla vicenda.

Le vicende internazionali e interne all'amministrazione hanno sicuramente influito sull'inazione dei congressisti che – nei sessanta giorni previsti dalla decertificazione – non hanno presentato neanche un disegno di legge per reimporre le sanzioni. L'unica proposta, infatti, è stata formulata dai senatori Corker (R-TN) e Cotton (R-AR); essa era un emendamento alla legge INARA²⁰ che avrebbe permesso al presidente di reimporre le sanzioni nel caso in cui l'Iran non avesse adempiuto alle nuove richieste statunitensi (Bridgeman, 2017). Dunque, non trattandosi di un disegno di legge atto a reimporre delle sanzioni, l'opposizione avrebbe potuto fare uso del *filibuster*. Peraltro, la proposta non è mai stata neanche ufficialmente presentata (National Iranian American Council, 2017).

Il Congresso non ha agito per diversi motivi. In primo luogo, nessuno ha provato a reimporre le sanzioni anche perché, nel suo discorso del 13 ottobre 2017, Trump non vi ha fatto esplicitamente riferimento (The White House, 2017c). Il presidente, invece, ha parlato di risolvere i problemi del JCPOA. In questo caso, però, ogni progetto di legge avrebbe dovuto scavalcare i tentativi di ostruzionismo in Senato. Consapevoli di

¹⁹ I tre leader sono, rispettivamente, Angela Merkel, Emmanuel Macron e Theresa May.

²⁰ Come analizzato nel secondo capitolo, la legge INARA è stata approvata nel 2015 e conferisce al Congresso il potere di revisionare ogni accordo trovato tra l'Iran e il gruppo P5+1.

ciò, i leader europei hanno contattato i senatori democratici – in particolar modo i non sostenitori del JCPOA, come il sopracitato Cardin (D-MD) – per convincerli a non supportare eventuali proposte repubblicane (Alcaro, 2018). Questo tentativo è riuscito anche perché la polarizzazione nel Congresso ha raggiunto, in quel periodo, il livello più elevato di sempre (Edwards III, 2018).

Il fallimento della decertificazione è stato dunque causato dall'incontro tra diverse variabili del progetto di analisi: la mancanza di coesione all'interno dell'amministrazione ha generato confusione nei congressisti, inclusi i repubblicani. Inoltre, gli alleati europei hanno criticato il discorso di Trump e hanno fatto leva su un Congresso polarizzato e su un Senato controllato dai repubblicani, ma con una maggioranza insufficiente a evitare il pericolo del *filibuster*. In questo frangente, le convinzioni del presidente non hanno svolto un ruolo preminente e, per questo, il 12 gennaio 2018 egli ha dovuto inviare al Congresso una nuova certificazione trimestrale (MacDonald, 2018).

3.3.3 L'Uscita dal JCPOA

Il 12 gennaio, tuttavia, Trump ha anche lanciato un ultimatum: qualora il Congresso non avesse emanato – nei mesi successivi – della legislazione in grado di risolvere i molti problemi del JCPOA, egli avrebbe annunciato l'uscita dall'accordo (Davenport, 2017a). Anche in questo caso, la strategia presidenziale è stata in contrasto con le posizioni degli alleati europei²¹. Il giorno prima – l'11 gennaio – l'Alto Rappresentante Mogherini e i ministri degli Esteri di Francia, Germania e Regno Unito hanno incontrato il ministro degli Esteri iraniano Zarif²² (Feierstein, 2018). In quell'occasione, essi hanno ribadito che il JCPOA aveva reso il mondo più sicuro (*ibid.*).

A differenza delle altre volte, Trump ha concretizzato la sua promessa elettorale. L'8 maggio, infatti, egli ha annunciato ufficialmente che l'abbandono dell'accordo (Beck & Richter, 2020). Durante il discorso, egli ha motivato la scelta dicendo che – dopo mesi di negoziati con gli alleati europei – era ormai chiaro che il JCPOA non avrebbe potuto impedire all'Iran di entrare in possesso di armi atomiche (The White House, 2018a). Inoltre, egli ha anche ribadito che gli Stati Uniti avevano smesso di fare minacce a vuoto (*ibid.*). Ciò è coerente con le sue convinzioni ideologiche: in campagna elettorale, infatti, Trump ha spesso affermato che gli altri Paesi consideravano gli Stati Uniti deboli (The New York Times, 2016).

Per spiegare come mai, in questo caso, Trump sia effettivamente uscito dal JCPOA, bisogna innanzitutto considerare la variabile dell'amministrazione. Il 13 marzo, il presidente ha sollevato dal suo incarico il segretario di Stato Tillerson, sostituendolo con l'allora direttore della CIA Michael R. Pompeo (Baker, Harris & Landler, 2018). Egli, rispetto al suo predecessore, è maggiormente ostile nei confronti dell'Iran (Azodi & Slavin, 2018).

Inoltre, il 22 marzo Trump ha annunciato che McMaster sarebbe stato sostituito da John Bolton, il

²¹ Peraltro, nel suo discorso del 12 gennaio, Trump ha anche redarguito gli alleati europei, ricordando loro che essi dovrebbero interagire e cooperare con la presidenza, con i membri del Congresso (Alcaro, 2018).

²² I ministri sono, rispettivamente: Jean-Yves Le Drian, Sigmar Gabriel e Boris Johnson.

quale ha ricoperto il ruolo di Rappresentante permanente alle Nazioni Unite dal 2005 al 2006 (Elliott, 2018). Bolton è un sostenitore dell'interventismo statunitense all'estero. Con riferimento all'Iran, nel 2017 egli ha formulato un piano d'azione per uscire dal JCPOA (J. Bolton, 2017). Due anni prima, egli aveva anche affermato che – per evitare che l'Iran ottenesse armi atomiche – sarebbe stato necessario un attacco militare contro la Repubblica Islamica (J. Bolton, 2015). Inoltre, egli si è spesso espresso in favore di un'eventuale operazione di *regime-change* (Perry, 2018).

La nuova configurazione dell'amministrazione Trump, dunque, è più coesa e a favore dell'uscita dall'accordo²³. Peraltro, il sostegno di Pompeo e Bolton a operazioni militari o al rovesciamento del regime di Teheran è in contraddizione con le convinzioni del presidente. I risultati di questa divergenza saranno analizzati nei prossimi paragrafi.

Oltre all'amministrazione, anche il sistema internazionale ha favorito l'azione del presidente. Israele e Arabia Saudita, infatti, hanno intensificato i loro rapporti con l'amministrazione statunitense. Come già sottolineato, nel maggio 2017 Trump ha proposto ai sauditi una strategia di azione comune contro l'Iran. Inoltre, il 6 dicembre 2017, il Presidente ha riconosciuto ufficialmente Gerusalemme come capitale dello Stato d'Israele, e ha ordinato il trasferimento dell'ambasciata in quella città (The White House, 2017c; Thompson, 2018). La scelta di uscire dall'accordo sul nucleare iraniano, dunque, è stata in conformità con la linea di azione di Trump in Medio Oriente. Non a caso, Netanyahu ha pubblicamente elogiato il presidente per la sua decisione (Newman, 2018).

Per quanto riguarda il Congresso, invece, il suo ruolo non è stato prominente. In primo luogo, Trump ha potuto prendere la decisione unilateralmente poiché – come ricordato nel secondo capitolo – il JCPOA ha assunto la forma di un *executive agreement*²⁴. Anche nel periodo successivo all'uscita dall'accordo, nessuna delle due Camere ha intrapreso delle azioni significative (Goldgeier & Saunders, 2018). Molti congressisti hanno espresso critiche nei confronti del presidente, ma si è trattato quasi esclusivamente di esponenti del Partito Democratico (Diaz & Fox, 2018). La maggioranza dei repubblicani, infatti, si è schierata apertamente dalla parte di Trump (*ibid.*). Questa decisione può essere spiegata non solo da ragioni ideologiche, ma anche dalla popolarità del presidente: il suo tasso di approvazione, infatti, è inferiore al 50% a livello nazionale, ma vicino al 90% se si considerano i soli elettori repubblicani (Edwards III, 2018). I suoi colleghi di partito, dunque, hanno molti incentivi a supportare le sue decisioni. Non a caso, tra i pochi repubblicani che hanno criticato l'uscita dal JCPOA sono presenti i senatori Corker (R-TN) e Flake (R-AZ), i quali erano in scadenza

²³ Peraltro, Mattis ha continuato a esprimere il suo sostegno alla permanenza all'interno del JCPOA. Pochi giorni prima l'annuncio ufficiale del presidente, egli aveva nuovamente difeso l'accordo, sottolineando in particolare il robusto sistema di ispezione (Mitchell, 2018). Il segretario della Difesa, tuttavia, aveva ormai perso centralità nel processo decisionale e – il 20 dicembre 2018 – egli avrebbe poi deciso di rassegnare le dimissioni, in seguito all'annuncio di Trump riguardante il ritiro delle truppe dalla Siria (Azodi & Slavin, 2018). Al suo posto, Trump ha nominato Mark T. Esper che, fino a quel momento, aveva ricoperto il ruolo di segretario dell'Esercito.

²⁴ In realtà, anche qualora fosse stato un trattato, il presidente avrebbe avuto il potere di uscirvi senza chiedere l'autorizzazione alle Camere (Rudalevige, 2018). Tuttavia, qualora fosse stato un trattato, i costi politici di un'azione presidenziale sarebbero stati maggiori, avendo la maggioranza dei congressisti espresso ufficialmente una posizione favorevole all'accordo solo pochi anni prima (*ibid.*).

di mandato e avevano deciso di non ricandidarsi (*ibid.*).

3.4 Lo Stallo nelle Trattative e l'Uccisione di Qassem Soleimani

Conseguentemente all'uscita dal JCPOA, gli Stati Uniti hanno iniziato ad applicare una strategia di massima pressione economica per spingere l'Iran a negoziare un nuovo accordo (Cook, 2020). Il 6 agosto 2018, Trump ha emanato l'*Executive Order* 13846, il quale ha reimposto alcune delle sanzioni che erano state annullate in virtù dell'accordo sul nucleare iraniano (The White House, 2018b). Il 5 novembre, Pompeo ha annunciato il ripristino completo del precedente regime sanzionatorio e l'imposizione di ulteriori sanzioni (U.S. Department of State, 2018).

Le sanzioni hanno avuto conseguenze considerevoli sull'economia iraniana (Juneau, 2019). Tuttavia, nei mesi successivi, la Repubblica Islamica ha continuato a sostenere il regime siriano, Hezbollah e gli Houthi (Gordon, Doran & Alterman, 2019). Inoltre, non ci sono stati tentativi di instaurare un nuovo processo negoziale. La strategia di Trump, quindi, non ha funzionato.

Per spiegare il fallimento della politica di massima pressione è necessario considerare proprio gli elementi che hanno favorito l'uscita dal JCPOA. In primo luogo, come già sottolineato, Pompeo e Bolton hanno un approccio nei confronti dell'Iran che è diverso rispetto a quello del presidente. Nel maggio del 2018, ad esempio, il segretario di Stato ha elencato le condizioni necessarie da inserire nel nuovo accordo: all'interno della lista sono presenti lo smantellamento totale del programma di arricchimento dell'uranio, lo stop allo sviluppo di missili balistici e la rinuncia ai tentativi di espansione della propria influenza nella regione (Thompson, 2018). Secondo Blackwill (2019) si è trattato di richieste difficilmente esaudibili senza un cambio di leadership politica e di sistema di governo; dunque, l'amministrazione ha implicitamente sostenuto un *regime-change* (*ibid.*). Per di più, Bolton ha spesso supportato apertamente il gruppo paramilitare di opposizione *Mujahedeen-e-Khalq* (MEK), i cui membri si trovano attualmente in Albania (Dorsey, 2020). Tutto ciò ha ridotto le possibilità di successo della soluzione diplomatica e, per questo, è in contrasto con la visione di Trump (la quale, in questo frangente, non ha influito molto sulla sua azione).

Un'altra variabile da considerare è quella dello scenario internazionale. Il giorno in cui Trump ha annunciato l'uscita dal JCPOA, Merkel, Macron e May hanno pubblicato una nuova dichiarazione congiunta, all'interno della quale hanno espresso rammarico per la decisione degli Stati Uniti, hanno affermato di essere disposti a rimanere nell'accordo, e hanno chiesto all'Iran di continuare a rispettare le prescrizioni relative al suo programma di arricchimento dell'uranio (Prime Minister's Office, 2018). Una posizione simile è stata espressa dall'Alto Rappresentante Mogherini (European External Action Service, 2018). Di conseguenza, l'Iran, l'Unione Europea e il gruppo P4+1²⁵ hanno cercato di salvare l'accordo (Singh, 2019). Il 12 settembre, la IAEA ha confermato che la Repubblica Islamica ha continuato ad adempiere ai suoi obblighi (IAEA, 2018).

Dato che gli altri firmatari del JCPOA – guidati dagli alleati europei – stavano cercando di preservare

²⁵ Il gruppo P4+1 è composto da Francia, Regno Unito, Russia, Cina e Germania.

il JCPOA, gli incentivi iraniani a intraprendere un processo negoziale con gli Stati Uniti si sono dunque ridotti ulteriormente.

3.4.1 L'Escalation della Tensione

Nel marzo 2019, dieci mesi dopo l'uscita dall'accordo sul nucleare iraniano, gli Stati Uniti non erano ancora riusciti a convincere l'Iran a negoziare nuovamente. Per questo motivo, l'amministrazione Trump ha deciso di rafforzare ulteriormente la politica di massima pressione. Il 22 marzo, il Dipartimento del Tesoro²⁶ ha imposto sanzioni contro 31 nuovi individui o enti iraniani coinvolti – in passato – in alcune attività del programma di sviluppo nucleare del governo di Teheran (U.S. Treasury, 2019). Inoltre, il 22 aprile, Pompeo ha annunciato che gli Stati Uniti non avrebbero rinnovato l'esenzione che permetteva a otto Stati²⁷ di acquistare petrolio iraniano senza incorrere in sanzioni (U.S. Department of State, 2019a). Con questa decisione, il segretario di Stato ha tentato di azzerare definitivamente le esportazioni iraniane di petrolio, danneggiando ulteriormente l'economia del Paese (Singh, 2019).

Quest'aumento della pressione, tuttavia, non ha incentivato l'Iran a negoziare; al contrario, nell'estate del 2019 si è anche verificato un aumento della tensione in Medio Oriente. Da maggio, nel Golfo Persico si sono susseguiti attacchi contro molte navi petrolifere, soprattutto saudite (Katzman, McInnis & Thomas, 2020). L'Iran è stato accusato per questi atti, così come per l'attacco – tramite droni – nei confronti degli impianti petroliferi situati nelle città saudite di Abqaiq e Khurais²⁸ (*ibid.*).

Gli Stati Uniti hanno condannato questi attacchi e hanno dato il via all'operazione *Sentinel*, una missione marittima che ha il compito di garantire la sicurezza delle navi transitanti nel Golfo²⁹ (Saab, 2020). Inoltre, Trump ha schierato altre 14.000 truppe in quella zona, di cui 3.500 a protezione dei giacimenti petroliferi sauditi (MacDonald & Parent, 2019). Tuttavia, non sono state effettuate rappresaglie contro l'Iran e i suoi alleati nella regione (Cook, 2020).

La scelta di non rispondere militarmente è stata coerente con le convinzioni di Trump e con la sua volontà di non far scoppiare un nuovo conflitto in Medio Oriente (Beck & Richter, 2020). Inoltre, essa è stata favorita anche dal licenziamento – avvenuto in data 10 settembre – di John Bolton³⁰ (Baker, 2019). Tuttavia, questa strategia ha inficiato negativamente sui rapporti con Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Israele, i quali hanno iniziato a dubitare della volontà – da parte dell'amministrazione statunitense – di intervenire a difesa degli alleati in difficoltà (Schake, 2020).

²⁶ Il Dipartimento del Tesoro è guidato, sin dall'inizio dell'amministrazione Trump, da Steven T. Mnuchin.

²⁷ Gli otto Stati erano: Cina, Corea del Sud, Giappone, Grecia, India, Italia, Turchia e Taiwan (The Iran Primer, 2019).

²⁸ In questo caso, gli Houthi hanno rivendicato l'attacco. Tuttavia, gli Stati Uniti hanno accusato l'Iran, e lo stesso è stato fatto – in una nota congiunta – da Merkel, Macron e dal Primo Ministro britannico Boris Johnson (U.S. Department of State, 2019b; Prime Minister's Office, 2019).

²⁹ Gli Stati che fanno parte dell'operazione sono: Stati Uniti, Albania, Arabia Saudita, Australia, Bahrain, Emirati Arabi Uniti e Regno Unito (Schake, 2020).

³⁰ Al suo posto, Trump ha nominato Robert O'Brien, il quale aveva precedentemente ricoperto il ruolo di Inviato Speciale del presidente per questioni legate agli ostaggi statunitensi all'estero.

La tensione tra gli Stati Uniti e i sopracitati Stati è la rappresentazione di un'incoerenza presente nella politica di Trump. Egli, infatti, è a favore del disimpegno nella regione e ha cercato di responsabilizzare sempre di più gli attori locali (Yom, 2020). Al tempo stesso, ha assecondato – con riferimento al caso studio iraniano – i due Stati più favorevoli a un confronto armato con la Repubblica Islamica, mentre si è allontanato sempre di più dagli alleati europei, i quali hanno sempre sostenuto la soluzione diplomatica (Atlas & Davenport, 2018). Quest'incoerenza è constatabile anche nel discorso pronunciato dal presidente – in data 24 settembre 2019 – durante una seduta plenaria dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Così come in passato, infatti, Trump ha detto che i leader iraniani devono dimettersi e ha affermato che i cittadini iraniani meritano di essere governati da persone cui importi del loro benessere (The White House, 2019a). Queste affermazioni, come già sottolineato in precedenza, sono in contrasto con le convinzioni di Trump. Le critiche nei confronti di uno Stato avversario – e accusato di aver compiuto atti ostili nei mesi precedenti – sono in linea con la strategia del presidente. Tuttavia, esse non dovrebbero riguardare elementi di politica interna. Inoltre, chiedendo le dimissioni dei vertici politici, Trump ha anche implicitamente fatto riferimento al *regime-change*.

3.4.2 L'Uccisione di Qassem Soleimani

Dai primi giorni di maggio del 2019, l'Iran ha anche iniziato a violare le prescrizioni del JCPOA. L'8 maggio, il Consiglio Supremo di Sicurezza Nazionale iraniano ha annunciato che la Repubblica Islamica non avrebbe più rispettato il limite massimo imposto alla riserva di uranio a basso arricchimento (Davenport & Kimball, 2019). Nei mesi successivi, le autorità iraniane hanno anche annunciato l'arricchimento di uranio al 4.65%, l'accelerazione dello sviluppo di centrifughe avanzate e la ripresa delle attività di arricchimento anche nel sito di Fordow (Singh, 2019).

L'11 novembre, la IAEA ha confermato che l'Iran ha effettivamente intrapreso queste azioni (IAEA, 2019). Lo stesso giorno, i tre ministri degli Esteri di Francia, Germania e Regno Unito³¹ hanno pubblicato – assieme all'Alto Rappresentante Mogherini – una dichiarazione congiunta, all'interno della quale hanno minacciato l'attivazione del meccanismo di risoluzione delle controversie³² (Foreign & Commonwealth Office, 2019).

Nel mese di novembre, dunque, gli europei hanno iniziato a considerare soluzioni meno diplomatiche, anche perché l'Iran e gli Stati Uniti hanno continuato a non progredire nel tentativo di riprendere i negoziati. Per di più, in quelle settimane le milizie sciite irachene – alleate dell'Iran – hanno intensificato la loro attività contro le forze statunitensi presenti nel Paese. Ad esempio, per la prima volta dopo anni, il gruppo *Kata'ib Hezbollah* ha iniziato a lanciare razzi contro le basi militari degli Stati Uniti (McGurk, 2020). Il 27 dicembre,

³¹ I tre ministri sono, rispettivamente, Jean-Yves Le Drian, Heiko Maas e Dominic Raab.

³² Secondo questo meccanismo, una delle parti può rivolgersi a un organismo appositamente previsto dal JCPOA – la *Joint Commission* – nel caso in cui ritenga che un'altra delle parti stia violando l'accordo. Se lo Stato accusato è l'Iran, e una soluzione non viene trovata in senso alla sopracitata Commissione, allora chi ha inizialmente segnalato la presunta violazione può rivolgersi al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il quale potrebbe reimporre sanzioni nei confronti della Repubblica Islamica (Curtis & Lincy, 2020).

un razzo lanciato contro la base di Kirkuk ha ucciso un *contractor* statunitense (*ibid.*). In questo caso, Trump ha deciso di reagire e ha ordinato strike militari contro cinque obiettivi collegati alla milizia sciita (Katzman, McInnis & Thomas, 2020).

Inoltre, il 2 gennaio 2020, gli Stati Uniti hanno eseguito un attacco tramite drone nei pressi dell'aeroporto di Baghdad, uccidendo dieci persone, tra cui Qassem Soleimani (McGurk, 2020). Egli era un generale iraniano, comandante della Forza Quds, un'unità della Guardia rivoluzionaria iraniana che ha il compito di eseguire operazioni extraterritoriali e di supportare gli alleati nella regione (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2020a). Nel corso dell'attacco ha perso la vita anche il comandante di *Kata'ib Hezbollah*, Abu Mahdi al-Muhandis (Katzman, McInnis & Thomas, 2020).

Il 3 gennaio – il giorno dopo l'assassinio – Khamenei ha annunciato che l'Iran avrebbe vendicato la morte del generale (Hobson, 2020). L'8 gennaio, ventidue razzi sono stati lanciati contro due basi statunitensi nell'Iraq occidentale (McGurk, 2020). Contrariamente alle dichiarazioni iniziali – secondo le quali non vi erano stati feriti – il Pentagono ha poi annunciato che almeno 109 soldati hanno riportato dei lievi traumi cranici (Ali, 2020).

3.4.3 Analisi e Motivazioni dell'Assassinio di Soleimani

Nelle settimane successive, la Repubblica Islamica non ha compiuto ulteriori rappresaglie, anche perché ha dovuto gestire le pressioni internazionali causate dall'abbattimento di un aereo di linea ucraino, il quale è stato colpito da due missili lanciati dai Guardiani della rivoluzione³³ (Schake, 2020). In ogni caso, la sequenza di eventi che si è sviluppata tra il 2019 e l'inizio del 2020 ha prodotto due risultati che contrastano con le promesse di Trump: in primo luogo, si sono ridotte le possibilità di organizzare un nuovo processo negoziale; inoltre, la presenza militare statunitense in Medio Oriente è aumentata.

Ancora una volta, dunque, l'azione presidenziale non è stata guidata dalle sue convinzioni ideologiche. Come notato da alcuni analisti, la decisione di uccidere Soleimani ha confermato la preminenza – all'interno dell'amministrazione – degli esponenti più interventisti (Heilbrunn, 2020b). Ciò sembra essere confermato anche dal processo decisionale che ha preceduto lo *strike* contro il convoglio guidato dal generale iraniano. Un ruolo centrale è stato svolto dal Consigliere per la sicurezza nazionale O'Brien. Egli, infatti, è un sostenitore dell'approccio utilizzato da John F. Kennedy e Lyndon B. Johnson negli anni Sessanta: le decisioni devono essere prese da un ristretto numero di consiglieri, senza coinvolgere le agenzie preposte (Gans, 2020). In questo caso, infatti, ci sono state molte riunioni segrete fra Trump, il vicepresidente Michael R. Pence, il segretario di Stato Pompeo, il sopracitato O'Brien, il segretario della Difesa Esper e il generale Mark A. Milley, capo dello Stato maggiore congiunto³⁴ (*ibid.*).

³³ L'abbattimento è avvenuto – in data 8 gennaio – poco dopo il decollo dall'aeroporto di Teheran (Cornwell, Dehghanpisheh & Zinets, 2020).

³⁴ Lo Stato maggiore congiunto (noto come *Joint Chiefs of Staff*) è un organo che comprende i Capi di Stato maggiore dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e del corpo dei Marines (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2020b).

Inoltre, è anche importante sottolineare che – l'8 aprile 2019 – Trump aveva designato la Guardia Rivoluzionaria iraniana (inclusa la Forza Quds) come organizzazione terroristica (The White House, 2019b). Questa decisione non aveva precedenti: mai, infatti, un'unità militare ufficiale di uno Stato era stata accomunata con i gruppi terroristici (Yom, 2020). Ciò ha contribuito ad aumentare la tensione con l'Iran; anche in questo caso, per di più, si è trattato di un'azione in contraddizione con la visione ideologica del presidente.

Nello scenario iraniano, dunque, le figure centrali dell'amministrazione hanno mostrato un alto livello di coesione ma, avendo concordato una linea interventista, hanno influenzato l'azione di Trump creando una divergenza rispetto alla sua ideologia. Fino all'inizio del 2018, erano state le differenti opinioni tra gruppi di segretari e consiglieri ad aver danneggiato il perseguimento della strategia presidenziale. Questa volta, invece, è stata paradossalmente la coesione a generare lo stesso risultato.

Allo stesso modo, anche la variabile dello scenario internazionale ha svolto un ruolo rilevante nell'indirizzare l'azione presidenziale. Come ricordato in precedenza, Paesi come gli Emirati Arabi Uniti e l'Arabia Saudita non hanno apprezzato la mancata risposta, da parte degli Stati Uniti, agli attacchi compiuti nel 2019 dall'Iran e dai suoi alleati. Di conseguenza, essi si sono avvicinati alla Russia e – soprattutto - alla Cina (McGurk, 2020). L'assassinio di Soleimani, dunque, può essere anche spiegato dal desiderio di mostrare agli alleati che gli Stati Uniti sono pronti a difenderli. La Cina, infatti, è stata indicata nella *National Security Strategy* del 2017 come la principale minaccia da affrontare³⁵ (*ibid.*).

Un ruolo meno preminente, invece, è stato svolto dal Congresso. L'amministrazione Trump, infatti, non ha informato le Camere della decisione di uccidere Soleimani. Per questo, molti democratici hanno accusato il presidente di aver violato la *War Powers Resolution*, mentre la maggioranza dei repubblicani ha lodato il successo dell'operazione (Burns, 2020).

Tuttavia, l'assassinio del generale iraniano sembra aver parzialmente ravvicinato i due schieramenti partitici, poiché anche diversi repubblicani hanno mostrato il desiderio di vedere un maggior coinvolgimento del Congresso nel processo decisionale.

In seguito alle elezioni di metà mandato – svoltesi nel novembre 2018 – il Partito Repubblicano ha mantenuto il controllo del Senato, ma ha perso la maggioranza nella Camera dei Rappresentanti (Jacobson & Liu 2020). Ha avuto inizio, dunque, una fase di governo diviso. Nonostante ciò, l'organo legislativo non è riuscito a intervenire con efficacia durante l'escalation di tensione del 2019. In parte, questa sostanziale inazione può essere spiegata dalla persistenza di una maggioranza repubblicana al Senato. Il 26 giugno 2019, ad esempio, i senatori hanno bocciato un emendamento che avrebbe impedito a Trump di utilizzare fondi per svolgere operazioni militari contro l'Iran, salvo previa autorizzazione del Congresso (U.S. Congress, 2019a).

³⁵ La *National Security Strategy* è un documento che delinea la strategia di politica estera dell'esecutivo. Esso viene redatto dall'amministrazione, ed è poi inviato dal presidente al Congresso (Pavel & Ward, 2019).

Tuttavia, anche alla Camera la situazione non è stata molto diversa: il 25 aprile 2019, ad esempio, è stato presentato un disegno di legge molto simile al sopracitato emendamento (U.S. Congress, 2019b). In questo caso, non vi è mai stata neanche una votazione.

Invece, nei primi mesi del 2020, lo scenario è cambiato. Il 13 febbraio, il Senato ha approvato una risoluzione – presentata da Tim Kaine (D-VA) – che ha lo scopo di obbligare il presidente a interrompere tutti gli atti ostili contro l'Iran che non siano stati esplicitamente autorizzati dal Congresso (U.S. Congress, 2020). Otto repubblicani hanno votato a favore, nonostante la contrarietà del presidente (Foran & Barrett, 2020). Poi, l'11 marzo, anche la Camera ha approvato la risoluzione (U.S. Congress, 2020). In questo caso, sei repubblicani hanno contravvenuto all'indicazione di Trump (*ibid.*).

Dato che, sia alla Camera sia al Senato, i voti a favore sono stati meno dei 2/3 del totale, Trump ha apposto il veto alla risoluzione (Carvajal, 2020). In ogni caso, l'approvazione della risoluzione è un evento rilevante ai fini del progetto di tesi – essendo una delle due Camere controllata dai repubblicani, e avendo molti congressisti di quel partito espresso soddisfazione per l'uccisione di Soleimani. Ciò potrebbe indicare l'inizio di una maggiore cooperazione, tra i due partiti, con riferimento allo scenario iraniano. Tuttavia, bisogna anche considerare che – per il momento – solo quattordici repubblicani hanno votato in contraddizione con Trump.

3.5 L'Azione Presidenziale in Iran ai Tempi del Coronavirus

In seguito alla rappresaglia iraniana dell'8 gennaio 2020, l'amministrazione Trump ha deciso di rafforzare ulteriormente la strategia di massima pressione. Il 10 gennaio, ad esempio, il presidente ha emanato l'*Executive Order* 13902, il quale ha imposto nuove sanzioni nei confronti dei settori manifatturieri e metallurgici (The White House, 2020). Il 30 gennaio, invece, il Tesoro ha agito nei confronti dell'Autorità Iraniana per l'Energia Atomica e del suo direttore, Ali Akbar Salehi (U.S. Treasury, 2020).

In quelle settimane è sembrato anche che la variabile dello scenario internazionale potesse volgere a favore della strategia di Trump. Il 14 gennaio, i ministri degli Esteri di Francia, Germania e Regno Unito – a causa di ripetute violazioni iraniane del JCPOA – hanno annunciato l'attivazione del meccanismo di risoluzione delle controversie (Foreign & Commonwealth Office, 2020a). Qualche giorno dopo, l'Alto Rappresentante Josep Borrell³⁶ ha annunciato che il periodo di 15 giorni – previsto dal meccanismo dell'accordo – sarebbe stato rinnovato, in modo da cercare di trovare una soluzione (Strauss, 2020).

In una situazione di questo tipo, Trump avrebbe potuto svolgere un ruolo attivo, cercando di definire una linea comune con gli europei e presentare all'Iran una proposta che includesse anche i suggerimenti dell'amministrazione statunitense. Invece, ciò non è avvenuto. In primo luogo, come già sottolineato, il 30 gennaio sono state imposte delle nuove sanzioni. Inoltre, in seguito alla diffusione dell'emergenza Coronavirus, gli Stati Uniti hanno assunto un comportamento molto divergente – nei confronti dell'Iran –

³⁶ Borrell è subentrato a Federica Mogherini il 1° dicembre 2019.

rispetto all'Unione Europea e ai governi di Berlino, Londra e Parigi.

Com'è noto, l'Iran è stato sin da subito uno degli stati più colpiti dal virus Covid-19. Fino al 17 giugno, sono stati dichiarati ufficialmente 198.000 casi e 9.272 decessi (Worldometers, 2020). In questo contesto, le sanzioni statunitensi non hanno solo danneggiato considerevolmente l'economia della Repubblica Islamica, ma hanno anche reso più difficile l'importazione di prodotti essenziali come i kit per i test, i ventilatori, le mascherine protettive e i medicinali (Ameli, 2020). Di conseguenza, il governo iraniano ha chiesto all'amministrazione Trump di rimuovere parte del regime sanzionatorio attualmente in vigore (Perteghella 2020). Al contrario, il 19 marzo, Pompeo ha annunciato l'imposizione di nuove sanzioni (U.S. Department of State, 2020a).

Gli alleati europei, invece, hanno deciso di fornire assistenza al governo di Teheran. Il 30 marzo, infatti, Francia, Germania e Regno Unito hanno inviato forniture mediche (The Iran Primer, 2020a). Lo stesso è stato fatto anche dalla Cina, dalla Russia e perfino dagli Emirati Arabi Uniti, ossia uno Stato alleato degli Stati Uniti e abbastanza ostile nei confronti dell'Iran (*ibid.*). Ancora una volta, la strategia di Trump sembra aver isolato il governo di Washington.

Per analizzare la situazione, due variabili sono particolarmente utili. La decisione di non ridurre le sanzioni, infatti, ha confermato che l'amministrazione statunitense è coesa e favorevole a un approccio aggressivo nei confronti dell'Iran. Al tempo stesso, le sanzioni del 19 marzo sono state anche causate dallo scenario internazionale. Nei giorni precedenti, infatti, quindici missili sono stati lanciati contro una base militare a Taji – nel nord dell'Iraq – uccidendo due soldati statunitensi e un britannico (Quinn, 2020).

Come avvenuto in passato, anche in questo frangente la pressione degli Stati Uniti ha avuto degli effetti collaterale impreveduti: innanzitutto, essa è stata utile al regime iraniano per limitare le contestazioni sociali e aumentare la propria popolarità (McGurk, 2020). Inoltre, ha favorito il rafforzamento dello schieramento politico più conservatore e intransigente, come dimostrato anche dalle elezioni parlamentari di febbraio (Dorsey, 2020).

Al momento, sembra che la possibilità di riavviare il processo negoziale sia quasi definitivamente tramontata. Il 21 aprile, il governo iraniano ha annunciato di aver lanciato con successo il suo primo missile militare nello spazio (Hafezi & Stewart, 2020). Quest'azione è stata subito criticata da Pompeo, secondo il quale si è verificata una violazione della Risoluzione 2231 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (U.S. Department of State, 2020b). Simili considerazioni sono state espresse anche dai ministeri degli Esteri di Francia e Regno Unito (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères 2020; Foreign & Commonwealth Office, 2020b).

A complicare ulteriormente la situazione, nel mese di aprile sono nuovamente aumentate anche le tensioni nel Golfo Persico. Il 15 aprile, il Pentagono ha accusato la Marina iraniana di aver compiuto delle manovre pericolose in prossimità di alcune navi militari statunitensi che stavano svolgendo operazioni di

pattugliamento (Pauget, 2020). L'Iran, al contrario, ha negato ogni accusa e ha sottolineato che la Marina degli Stati Uniti è nota per il suo comportamento non professionale in quella zona (*ibid.*). In risposta a questi eventi, Trump ha annunciato di aver autorizzato la Marina ad attaccare militarmente – in caso di nuove provocazioni – le navi iraniane (The Iran Primer, 2020b). Anche in questo caso, l'azione del presidente ha mostrato l'intrinseca contraddizione della sua strategia: la continua escalation, infatti, riduce sempre di più le possibilità di riprendere i negoziati con l'Iran.

Essendo ormai giunto alla fine del suo primo mandato, è dunque possibile affermare che Trump non è riuscito a raggiungere i suoi obiettivi, anche perché ha spesso agito non seguendo le sue convinzioni ideologiche.

3.6 Conclusioni

Durante la campagna elettorale, Donald Trump ha spesso criticato l'approccio utilizzato da Obama nello scenario iraniano. Dal suo punto di vista, il JCPOA era un accordo troppo vantaggioso per la Repubblica Islamica, ma svantaggioso per gli Stati Uniti. Per questo motivo, egli ha promesso di abbandonarlo e di negoziarne uno migliore. A due anni dall'uscita, tuttavia, non vi è stato nessun nuovo processo negoziale, anzi, le relazioni tra i due Stati sono al momento particolarmente ostili.

Dal punto di vista ideologico, Trump può essere considerato come un seguace del pensiero jacksoniano, basato sulla sovranità nazionale (e anche sul nazionalismo) e sull'ostilità nei confronti del multilateralismo e dell'eccessivo coinvolgimento degli Stati Uniti nello scenario internazionale. Tuttavia, l'azione presidenziale ha spesso disatteso questi principi. La politica di massima pressione poteva essere funzionale alla discussione di un nuovo accordo; d'altronde, una strategia simile era stata adoperata da Obama. Tuttavia, la retorica aggressiva e le minacce di *regime-change* hanno compromesso ogni tentativo diplomatico.

Inoltre, in Medio Oriente Trump ha deciso di rafforzare il legame con Israele e Arabia Saudita. Si tratta di due alleati di lungo corso ma, al tempo stesso, i loro piani e le loro intenzioni sono in contraddizione con le convinzioni di Trump. Come notato già nel secondo capitolo, l'ordine geopolitico regionale avvantaggia i governi di Tel Aviv e Riad ma, per essere mantenuto, è necessaria la presenza militare degli Stati Uniti. Inoltre, entrambi gli Stati sono contrari a qualunque accordo con l'Iran, anzi, sono a favore di un conflitto contro la Repubblica Islamica.

La situazione è peggiorata ulteriormente nell'estate del 2019, quando l'Iran ha dato inizio a una campagna di attacchi – anche tramite i suoi alleati nella regione – contro una serie di obiettivi, principalmente riconducibili all'Arabia Saudita. La mancata risposta da parte degli Stati Uniti ha spinto diversi Stati ad avvicinarsi alla Cina, nel timore che il governo di Washington non fosse più disposto a difenderli.

L'uccisione di Qassem Soleimani è una conseguenza di queste e di altre dinamiche. Oltre a mostrare agli alleati che gli Stati Uniti sono ancora dei partner affidabili, questa decisione è stata favorita dall'emergere di un ampio consenso all'interno dell'amministrazione Trump. Dopo il licenziamento di Rex Tillerson, James

Mattis e Herbert McMaster, infatti, Trump ha selezionato dei sostituti favorevoli a politiche aggressive nei confronti del governo di Teheran. Successivamente, la nomina di Robert O'Brien al posto di John Bolton ha anche garantito una maggiore coerenza al processo decisionale.

Tuttavia, le convinzioni dei sopracitati funzionari sono fortemente in contrasto con quella inizialmente professata da Trump. Di conseguenza, molte delle scelte operate negli ultimi anni non hanno favorito un nuovo processo diplomatico o il disimpegno dal Medio Oriente, anzi, hanno reso molto più difficile il conseguimento di questi obiettivi.

A differenza dell'amministrazione e dello scenario internazionale, il Congresso non ha influenzato in modo rilevante l'azione presidenziale. Nei primi due anni, con una situazione di governo unificato, nessuna delle due Camere ha cercato di contrastare la strategia di Trump in Iran. Inoltre, l'uscita dal JCPOA è stata decisa unilateralmente, in virtù della sua forma di *executive agreement*. In seguito alle elezioni di metà mandato, il Partito Democratico ha riconquistato il controllo della Camera dei Rappresentanti. Anche in questo caso, però, il legislativo non è riuscito ad agire con efficacia.

La situazione, tuttavia, sembra essere cambiata in seguito all'uccisione di Qassem Soleimani. L'amministrazione, infatti, non ha informato le Camere dell'operazione militare, probabilmente violando le disposizioni della *War Powers Resolution*. Sebbene la maggioranza dei repubblicani abbia apertamente supportato l'azione del presidente, ci sono stati alcuni congressisti di quel partito che hanno lavorato assieme ai democratici per riaffermare il ruolo del Congresso in politica estera. In entrambe le Camere è stata approvata una risoluzione per impedire a Trump di compiere operazioni militari contro l'Iran, salvo previa approvazione del Congresso. Il presidente ha poi apposto il veto, ma l'approvazione in Senato è un elemento da sottolineare.

Al momento, non è possibile sapere se Trump sarà rieletto nelle elezioni di novembre. In ogni caso, il presidente sta terminando il suo primo mandato senza essere riuscito a raggiungere l'obiettivo prefissato. La sua inesperienza l'ha spinto ad affidarsi molto ai membri della sua amministrazione. Tuttavia, come notato da Saunders (2018), questi funzionari agiscono con efficacia solo quando il loro lavoro è ben supervisionato e le loro proposte sono dibattute e analizzate in profondità. Inoltre, la sopracitata intrinseca incoerenza della sua strategia e la scarsa rilevanza delle sue convinzioni ideologiche sono altri fattori rilevanti nella spiegazione del suo insuccesso.

Conclusioni

Come affermato nell'introduzione, questa tesi ha voluto comprendere l'impatto del presidente degli Stati Uniti nel processo di *foreign policy making*, nonché i fattori che permettono di spiegare l'azione presidenziale in politica estera. Per raggiungere quest'obiettivo, si è fatto uso di due casi studio, vale a dire l'azione di Barack Obama e Donald Trump in Iran. Dal punto di vista metodologico, è stato deciso di utilizzare la *Foreign Policy Analysis* (FPA), una branca della scienza politica che analizza il sistema internazionale – e, di conseguenza, le strategie di politica estera dei vari paesi – tenendo in considerazione fattori politici e istituzionali di tipo domestico. Seguendo il lavoro di autori come Fabbrini e Yossef (2015), il modello di analisi è stato sviluppato nel seguente modo: l'azione dei due presidenti è stata la variabile indipendente, mentre il sistema internazionale e le convinzioni ideologiche dei presidenti sono state le variabili dipendenti. Inoltre, sono state incluse anche tre variabili intervenienti: la divisione tra le istituzioni del governo federale (governo unificato o diviso); la coesione tra i membri dell'amministrazione; la polarizzazione tra il Partito Democratico e il Partito Repubblicano.

Il primo capitolo è stato dedicato all'analisi del sistema politico e istituzionale degli Stati Uniti. Dopo una descrizione delle caratteristiche generali, molta attenzione è stata riservata all'evoluzione della presidenza nel corso dei secoli e al suo rapporto con il Congresso. In questi paragrafi, è stata analizzata la figura del presidente contemporaneo, il quale è preminente rispetto all'organo legislativo. Allo stesso tempo, sono stati mostrati i tentativi del Congresso – a partire dagli anni '70 – di riottenere un ruolo rilevante nel processo decisionale, soprattutto nel settore della politica estera. Inoltre, è stata descritta la teoria dei *President's inherent powers*. Basandosi su una scuola di pensiero che rimanda ad Alexander Hamilton, questa teoria prevede che il presidente disponga – in politica estera – di più poteri rispetto a quelli esplicitamente enunciati dalla Costituzione. Questa visione è stata applicata durante la presidenza di George W. Bush. In seguito all'attentato dell'11 settembre 2001, infatti, il presidente ha agito in maniera molto unilaterale, sia nello scenario domestico che nell'arena internazionale. Questo periodo di presidenza imperiale ha avuto termine con le elezioni di metà mandato del 2006, a seguito delle quali il Partito Democratico ha riconquistato la maggioranza in entrambe le Camere.

Il secondo capitolo, invece, è stato dedicato all'azione di Barack Obama in Iran. In questo caso, l'analisi ha mostrato che il presidente ha un ruolo importante nel processo decisionale, ma può anche essere influenzato in modo significativo. Nel suo primo mandato, infatti, l'azione di Obama è stata guidata soprattutto dal sistema internazionale (le elezioni iraniane del 2009; l'ostilità di Netanyahu) e dalle vicende congressuali (forte ostilità bipartisan verso l'Iran; le campagne di pressione dell'AIPAC), non dalle sue convinzioni. Di conseguenza, il risultato non è stato – dal suo punto di vista – soddisfacente. Nel secondo mandato, invece, Obama ha agito più in conformità con la sua strategia, e tutte le variabili hanno favorito (o, nel caso del governo diviso, non hanno ostacolato) il suo tentativo negoziale. Ad esempio, la nomina di John Kerry a segretario di Stato ha

garantito maggiore coesione all'interno dell'amministrazione. Inoltre, la vittoria di Hassan Rouhani alle elezioni presidenziali iraniane del 2013 ha portato a un'evoluzione favorevole a Obama dello scenario internazionale. Di conseguenza, quello che emerge è che seguire le proprie convinzioni è condizione necessaria, ma non sufficiente, per il successo dell'azione presidenziale.

Le stesse conclusioni possono essere tratte anche al termine del terzo capitolo, il quale ha analizzato l'azione di Donald Trump in Iran. Nel suo primo mandato, il presidente non è riuscito a mantenere le promesse fatte in campagna elettorale, vale a dire ridurre la presenza statunitense in Medio Oriente e negoziare un nuovo accordo con l'Iran. Questi propositi sono coerenti con il pensiero jacksoniano, di cui egli è promotore. Un ruolo importante, nella determinazione di quest'insuccesso, è stato svolto dai membri della sua amministrazione. Inizialmente, infatti, erano presenti due fazioni ben definite, e quella dei conservatori internazionalisti (Mattis, McMaster, Tillerson) ha convinto il presidente a non uscire dal JCPOA. Tuttavia, una volta sostituiti questi tre funzionari, Trump ha abbandonato l'accordo. Successivamente, però, non è riuscito a riaprire un processo negoziale, perché i nuovi membri del suo Gabinetto (Pompeo, Bolton, Esper e O'Brien, tra gli altri) sono tutti a favore di un approccio più aggressivo nei confronti dell'Iran. Inoltre, anche la retorica nei confronti dell'Islam di Trump (e di altri membri della sua amministrazione) ha rappresentato uno svantaggio a tal fine.

Inoltre, l'analisi del terzo capitolo ha anche fatto emergere un altro risultato: nel caso in cui le convinzioni non siano coerenti tra di loro, infatti, l'azione presidenziale rischia di essere danneggiata. Trump era a favore della riduzione dell'impegno statunitense in Medio Oriente, e sosteneva di voler instaurare un nuovo processo negoziale con l'Iran. Tuttavia, la sua strategia nella regione è consistita in un ravvicinamento (soprattutto dal punto di vista strategico) con Israele e l'Arabia Saudita, due paesi che prediligono un approccio meno diplomatico verso il regime di Teheran, e che beneficiano di un ordine regionale basato sulla forte presenza militare degli Stati Uniti. Di conseguenza, allineandosi alla visione dei due alleati, Trump ha ulteriormente ridotto le possibilità di ottenere l'obiettivo prefissato. In questo caso, dunque, la contraddizione ideologica del presidente si è incontrata con la variabile del sistema internazionale, ed esse hanno contribuito a compromettere la sua strategia.

Sia nel secondo che nel terzo capitolo, inoltre, è stata proseguita l'analisi – iniziata nelle prime pagine della tesi – relativa ai tentativi del Congresso di esercitare un ruolo rilevante in politica estera, contrastando dunque la preminenza del presidente. Quello che è emerso è che raramente l'organo legislativo è riuscito nel suo intento, ma ci sono state delle eccezioni che possono essere considerate dei punti di riferimento. Come già ricordato, Obama è stato spesso ostacolato da un'ostilità bipartisan verso l'Iran, la quale ha portato all'approvazione di numerose sanzioni con maggioranze in grado di scavalcare un eventuale veto presidenziale. Inoltre, in seguito all'uccisione di Soleimani, una risoluzione che aveva lo scopo di limitare i poteri del presidente è stata approvata anche nel Senato a guida repubblicana.

Di conseguenza, questa tesi ha anche permesso di definire alcune condizioni necessarie affinché il Congresso possa esercitare un ruolo incisivo nel processo di *foreign policy making*. Per riuscire in questo intento, l'organo legislativo ha bisogno che – almeno in politica estera – il livello di polarizzazione e di scontro tra i due partiti si riduca. L'Iran, fino al 2012, era un tema sul quale congressisti repubblicani e democratici andavano sostanzialmente d'accordo. Nei primi quattro anni di presidenza, infatti, la nuova strategia di Obama non era stata condivisa dai suoi colleghi di partito. La situazione, poi, è cambiata a causa di eventi come la conferenza stampa di Romney e Netanyahu del 2012, la lettera di Tom Cotton del 2015, o le campagne dell'AIPAC molto aggressive nei confronti di Obama. Cercando di trasformare un tema come l'alleanza con Israele (sulla quale il consenso era pressoché unanime) in un'arma politica, l'unità di intenti tra i due partiti è venuta meno e, con essa, l'efficacia del Congresso nei confronti del presidente, come mostrato dalle vicende del 2015 relative alla discussione del JCPOA.

Come si può evincere dai paragrafi precedenti, grazie a questa tesi sono stati definiti diversi elementi che permettono di spiegare l'azione presidenziale in politica estera e il suo eventuale successo (o insuccesso). Dunque, può ritenersi raggiunto l'obiettivo di contribuire alla letteratura esistente riguardante la presidenza degli Stati Uniti. In particolare, oltre ad aver definito il processo di *foreign policy making*, si sono forniti spunti di riflessione concernenti lo sviluppo dell'esecutivo nel periodo successivo alla fine del periodo della presidenza imperiale. Inoltre, la tesi può anche essere inserita all'interno dell'ampio dibattito concernente il ruolo del Congresso nel sistema politico statunitense del ventunesimo secolo. Ad esempio, è stato confermato il ruolo negativo – in termini di efficacia dell'organo legislativo – svolto dall'eccessiva polarizzazione partitica.

Al tempo stesso, ovviamente, il contributo fornito da questa tesi non permette certo di concludere il dibattito relativo a queste tematiche. Ad esempio, i risultati mostrati da un caso studio non possono essere considerati dei principi generali e validi per tutti gli scenari di politica estera e per tutte le amministrazioni presidenziali. Inoltre, non è possibile predire con certezza gli sviluppi futuri. Di conseguenza, il successore di Donald Trump – Joseph Biden o il vincitore delle elezioni del 2024 – potrebbe confutare parzialmente quanto affermato all'interno della tesi.

Inoltre, probabilmente alcuni elementi devono essere sviluppati in maniera maggiore rispetto a quanto fatto in questa tesi. La polarizzazione tra il Partito Democratico e il Partito Repubblicano, infatti, è stata qui affrontata grazie ad un'analisi esclusivamente qualitativa. Futuri lavori, però, potrebbero beneficiare della presenza anche di elementi più quantitativi, i quali sono peraltro prediletti proprio da molti studiosi statunitensi. Inoltre, sebbene si sia cercato di dar voce a tutti gli attori rilevanti, lo scenario internazionale non è stato ricostruito in tutta la sua complessità. Ad esempio, potrebbe essere utile garantire una maggiore attenzione ad attori come la Federazione Russa e la Repubblica Popolare Cinese. Anche il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali è stato accennato – con particolare riferimento al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e alla IAEA – ma potrebbe essere trattato in termini più estensivi.

Al netto degli inevitabili limiti, questa tesi ha comunque permesso di tracciare delle linee di tendenza e di definire degli elementi che, anche se non perfettamente generalizzabili, contribuiscono in maniera importante a spiegare l'azione del presidente in politica estera. Infine, questa tesi ha confermato la validità della *Foreign Policy Analysis*. Senza la presenza, ad esempio, di variabili intervenienti come la coesione all'interno dell'amministrazione (o della polarizzazione tra i due schieramenti partitici), infatti, non tutti gli elementi sarebbero stati presi in considerazione, fornendo dunque una descrizione incompleta.

Bibliografia:

- Abadi, J., "Saudi Arabia's Rapprochement with Israel: the National Security Imperatives", in *Middle Eastern Studies*, Vol. 55 (3), 2019, pp. 433-449.
- Atlas, T. & Davenport, K., "Trump Challenges Europeans over Iran Deal", in *Arms Control Today*, Vol. 48 (8), 2018, pp. 27-28.
- Beck, M. & Richter, T., "Fluctuating Regional (Dis-)Order in the Post-Arab Uprising Middle East", in *Global Policy*, Vol. 11 (1), 2020, pp. 68-74.
- Benjamin, D. & Simon, S., "America's Great Satan. The 40-year Obsession With Iran", in *Foreign Affairs*, Vol. 98 (6), 2019, pp. 56-66.
- Blackwill, R. D., *Trump's Foreign Policies are Better Than They Seem*, Council on Foreign Relations, New York, 2019.
- Cohen, J. E., "The Impact of the Modern Presidency on Presidential Success in the U.S. Congress", in *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 7 (4), 1982, pp. 515-532.
- Davenport, K., "Trump Sets Up to Violate Iran Deal", in *Arms Control Today*, Vol. 47 (9), 2017a, pp. 20-21.
- Del Pero, M., *Era Obama. Dalla Speranza del Cambiamento all'Elezione di Trump*, Feltrinelli Editore, Padova, 2017.
- Dorf, M. C., "The Senators' Letter to Iran and Domestic Incorporation of International Law", in *Political Science Quarterly*, Vol. 131 (1), 2016, pp. 45-68.
- Dorsey, J. M., "Killing of an Iranian General", in *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 12 (2), 2020, pp. 1-5.
- Dottori, G., *La Visione di Trump: Obiettivi e Strategie della Nuova America*, Salerno Editrice, Roma, 2019.
- Edwards, G. C. III, "'Closer' or Context? Explaining Donald Trump's Relations with Congress", in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 48 (3), 2018, pp. 456-479.
- Fabbrini, S., *Compound democracies, Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford Scholarship Online, 2007.
- Fabbrini, S., *Politica Comparata*, Editori Laterza, Urbino, 2008.
- Fabbrini, S., *Addomesticare il Principe*, Marsilio Editori, Venezia, 2011.
- Fabbrini, S., *Sdoppiamento*, Editori Laterza, Bari, 2017.
- Fabbrini, S. & Yossef, A., "Obama's Wavering: US Foreign Policy on the Egyptian Crisis, 2011-13", in *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 8 (1), 2015, pp. 65-80.
- Fleischer, R., Bond, J. R., Krutz, G. S. & Hanna, S., "The demise of the two Presidencies", in *American Politics Quarterly*, Vol. 28 (1), 2000, pp. 3-25.
- Gause, F. G., "Donald Trump and the Middle East", in Jarvis, R.L., Gavin, F., Rovner, J. & Labrosse, D. (eds.), *Chaos in the Liberal Order. The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*, Columbia University Press, 2018.
- Gerges, F. A., "The Obama Approach to the Middle East: The End of America's Moment?", in *International Affairs*, Vol. 89 (2), 2013, pp. 299-323.
- Goldgeier, J. & Saunders, E. N., "The Unconstrained Presidency. Checks and Balances Eroded Long Before Trump", in *Foreign Affairs*, Vol. 97 (5), 2018, pp.144-156.
- Gordon, P. H., Doran, M. & Alterman, J. B., "The Trump Administration's Middle East Policy: A Midterm Assessment", in *Middle East Policy*, Vol. 26 (1), 2019, pp. 5-30.
- Hendrickson, R. C., "War Powers, Bosnia, and the 104th Congress", in *Political Science Quarterly*, Vol. 113 (2), 1998, pp. 241-258.
- Hendrickson, R. C., *Obama at War: Congress and the Imperial Presidency*, University Press of Kentucky, 2015.
- Hinkson Craig, B., "The Power to Make War: Congress' Search for an Effective Role", in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1 (3), 1982, pp. 317-332.
- Hurst, S., "Parties, Polarization and US Foreign Policy", in Parmar, I., Miller, L. B. & Ledwidge, M. (ed.), *Obama and the World: New Directions in US Foreign Policy*, Routledge, London, 2014.

- Hurst, S., "The Iranian Nuclear Negotiations as a Two-Level Game: The Importance of Domestic Politics", in *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 27 (3), 2016, pp. 545-567.
- Jacobson, G. C. & Liu, H., "Dealing with Disruption: Congressional Republicans' Responses to Donald Trump's Behavior and Agenda", in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 50 (1), 2020, pp. 4-29.
- Jaffer, J. N., "Elements of Its Own Demise: Key Flaws in the Obama Administration's Domestic Approach to the Iran Nuclear Agreement", in *Case Western Journal of International Law*, Vol. 51, 2019, pp. 77-101.
- Juneau, T., "The Enduring Constraints on Iran's Power After the Nuclear Deal", in *Political Science Quarterly*, Vol. 134 (1), 2019, pp. 39-61.
- Kinkopf, N., "Inherent Presidential Power and Constitutional Structure", in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 37 (1), 2007, pp. 37-48.
- Kollman, K., *The American Political System*, W. W. Norton & Company, 2011.
- MacDonald, P. K., "America First? Explaining Continuity and Change in Trump's Foreign Policy", in *Political Science Quarterly*, Vol. 133 (3), 2018, pp. 401-34.
- Marshall, B.W., "Presidential Success in the Realm of Foreign Affairs: Institutional Reform and the Role of House Committees", in *Social Science Quarterly*, Vol.84 (3), 2003, pp. 685-703.
- Meckstroth, T. W., "'Most Different Systems' and 'Most Similar Systems': A Study in the Logic of Comparative Inquiry", in *Comparative Political Studies*, Vol. 8 (2), 1975, pp. 132-157.
- Moe, T.M., Howell, W.G., "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory", in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29 (4), 1999, pp. 850-873.
- Nikmoeen, J., "A Review of Iran's Nuclear Negotiations with the E3 + 3 (2003-2015)", in *World Journal of Research and Review*, Vol. 4 (4), 2017, pp. 29-33.
- Oldfield, D. M., & Wildavsky, A., "Reconsidering the two presidencies", in *Society*, Vol. 26, 1989, pp. 54-59.
- Parsi, T., *Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy*, Yale University Press, New Haven, 2017.
- Peake, J. S., Krutz, G. S. & Hughes, T., "President Obama, the Senate, and the Polarized Politics of Treaty Making", in *Social Science Quarterly*, Vol. 93 (5), 2012, pp. 1295-1315.
- Peterson, P. E., "The President's Dominance in Foreign Policy Making", in *Political Science Quarterly*, Vol. 109 (2), 1994, pp. 215-234.
- Pfiffner, J. P., "The Contemporary Presidency. Organizing the Trump Presidency", in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 48 (1), 2018, pp. 153-167.
- Ragsdale, L., Theis III, J.J., "The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92", in *American Journal of Political Science*, Vol. 41 (4), 1997, pp. 1280-1318.
- Rudalevige, A., "'A Majority is the Best Repartee': Barack Obama and Congress, 2009-12", in *Social Science Quarterly*, Vol. 93 (5), 2012, pp. 1272-1294.
- Schultz, K. A., "Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy", in *The Washington Quarterly*, Vol. 40 (4), 2018, pp. 7-28.
- Shendow, W., "An Analysis of Foreign Affairs Powers: A Perspective for the Public Administrator Based on the Iran-Contra Affair", in *Public Administration Quarterly*, Vol. 15 (2), 1991, pp. 171-187.
- Starr-Deelen, D. G., *Counterterrorism from the Obama Administration to President Trump*, Palgrave MacMillan, 2018.
- Unger, D., "The Foreign Policy Legacy of Barack Obama", in *The International Spectator*, Vol. 51 (4), 2016, pp. 1-16.
- Wildavsky, A., "The two presidencies", in *Trans-Action*, Vol. 4 (2), 1966, pp. 7-14.
- Yom, S., "U.S. Foreign Policy in the Middle East: The Logic of Hegemonic Retreat", in *Global Policy*, Vol. 11 (1), 2020, pp. 75-83.

Documenti Ufficiali:

- Amnesty International, 2019, "Iran. Elections Contested, Repression Compounded", in *Amnesty.org*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.amnesty.org/download/Documents/48000/mde131232009en.pdf>
- European External Action Service, 2016, *Remarks by High Representative Mogherini Following the Ministerial Meeting of the Joint Commission on the Implementations of the JCPOA*, ultimo accesso 18 maggio 2020, https://eeas.europa.eu/delegations/libya/10296/remarks-high-representative-mogherini-following-ministerial-meeting-joint-commission_id
- European External Action Service, 2018, *Remarks by HR/VP Mogherini on the Statement by US President Trump Regarding the Iran Nuclear Deal (JCPOA)* (Transcript), ultimo accesso 19 maggio 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44238/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-statement-us-president-trump_en
- Foreign & Commonwealth Office, 2019, *Joint Comprehensive Plan of Action on Iran: France, Germany, UK and EU Joint Statement After 11 November IAEA Report*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-by-the-foreign-ministers-of-france-germany-united-kingdom-and-the-eu-high-representative-on-the-jcpoa>
- Foreign & Commonwealth Office, 2020a, *E3 Foreign Ministers' Statement on the JCPOA: 14 January 2020*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.gov.uk/government/news/e3-foreign-ministers-statement-on-the-jcpoa-14-january-2020>
- Foreign & Commonwealth Office, 2020b, *Iran Satellite Launch: Foreign Office Statement, April 2020*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.gov.uk/government/news/foreign-office-statement-on-iran-satellite-launch>
- IAEA, 2003, *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General*, ultimo accesso 23 aprile 2020 <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-40.pdf>
- IAEA, 2003, *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Resolution Adopted by the Board*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-69.pdf>
- IAEA, 2007, *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006) and 1747 (2007) in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2007-58.pdf>
- IAEA, 2011, *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>
- IAEA, 2016a, *Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), Report by the Director General*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2016-1.pdf>
- IAEA, 2016b, *Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), Report by the Director General*, ultimo accesso 18 maggio 2020, www.iaea.org/sites/default/files/16/11/gov2016-55.pdf
- IAEA, 2016c, *Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), Report by the Director General*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.iaea.org/sites/default/files/govinf2016-13.pdf>
- IAEA, 2018, *Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United States Security Council Resolution 2231 (2015), Report by the Director General*, ultimo accesso 19 maggio 2020, www.iaea.org/sites/default/files/18/09/gov2018-33.pdf
- IAEA, 2019, *Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015)*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.iaea.org/sites/default/files/19/11/gov2019-55.pdf>
- Israel Ministry of Foreign Affairs, 2012, *PM Netanyahu Addresses UN General Assembly*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://mfa.gov.il/mfa-pressroom/2012/pages/pm-netanyahu-addresses-un-27-sep-2012.aspx>
- Israel Ministry of Foreign Affairs, 2013, *PM Netanyahu on opening of the UN General Assembly*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2013/Pages/PM-Netanyahu-on-opening-of-the-UN-General-Assembly-24-Sept-2013.aspx>
- Israel Ministry of Foreign Affairs, 2015, *PM Netanyahu's speech to a joint session of the US Congress*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2015/Pages/PM-Netanyahus-speech-to-Congress-3-March-2015.aspx>
- Israel Ministry of Foreign Affairs, 2016, *PM Netanyahu Addresses the United Nations General Assembly* (Transcript), ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2016/Pages/PM-Netanyahu-addresses-the-United-Nations-General-Assembly-22-September-2016.aspx>

Israel Ministry of Foreign Affairs, 2017, *PM Netanyahu Addresses the United Nations General Assembly* (Transcript), ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2017/Pages/PM-Netanyahu-addresses-the-United-Nations-General-Assembly-19-September-2017.aspx>

Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2020, *Iran – Launch of a Military Satellite by Iran (22 Apr. 2020)*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/iran-launch-of-a-military-satellite-by-iran-22-apr-2020>

National Archives, 2019, *About the Electors*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.archives.gov/electoral-college/electors>

P5+1 & Iran, 2015, *Joint Comprehensive Plan of Action*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf>

Prime Minister's Office, 2017, *Declaration by the Heads of State and Government of France, Germany and the United Kingdom*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.gov.uk/government/news/declaration-by-the-heads-of-state-and-government-of-france-germany-and-the-united-kingdom>

Prime Minister's Office, 2018, *Joint Statement from Prime Minister May, Chancellor Merkel and President Macron Following President Trump's Statement on Iran*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-prime-minister-may-chancellor-merkel-and-president-macron-following-president-trumps-statement-on-iran>

Prime Minister's Office, 2019, *Joint Statement by the Heads of State and Government of France, Germany and the United Kingdom*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-by-the-heads-of-state-and-government-of-france-germany-and-the-united-kingdom>

The White House, 1939, *Executive Order 8248*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/08248.html>

The White House, 2002, *Presidents Delivers State of the Union Address* (Transcript), ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

The White House, 2009a, *Remarks by the President at Cairo University, 6-04-09* (Transcript), ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>

The White House, 2009b, *Remarks by John Brennan at the Center for Strategic and International Studies* (Transcript), ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-john-brennan-center-strategic-and-international-studies>

The White House, 2009c, *Videotaped Remarks by the President in Celebration of Norwuz* (Transcript), ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/videotaped-remarks-president-celebration-nowruz>

The White House, 2009d *Remarks by President Obama and Israeli Prime Minister Netanyahu in press availability* (Transcript), ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-israeli-prime-minister-netanyahu-press-availability>

The White House, 2009e *Remarks by President Obama and Prime Minister Berlusconi in Press Availability, 6-15-09* (Transcript), ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-prime-minister-berlusconi-press-availability-6-15-09>

The White House, 2009f *Press Conference by the President, 6-23-09* (Transcript), ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/press-conference-president-6-23-09>

The White House, 2013, *Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly* (Transcript), ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations->

The White House, 2014, *President Barack Obama's State of the Union Address* (Transcript), ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.gov-the-press-office/2014/01/28/president-barack-obamas-state-union-address>

The White House, 2015a, *Statement by the President on the Framework to Prevent Iran from Obtaining a Nuclear Weapon* (Transcript), ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/02/statement-president-framework-prevent-iran->

The White House, 2015b, *Statement by the President on Iran*, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/14/statement-president-iran>

The White House, 2016, *Executive Order 13716*, ultimo accesso 18 maggio 2020, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_eo.pdf

The White House, 2017a, *President Trump's Speech to the Arab Islamic American Summit* (Transcript), ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit/>

The White House, 2017b, *Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly* (Transcript), ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>

The White House, 2017c, *Remarks by President Trump on Iran Strategy* (Transcript), ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>

The White House, 2017d, *Presidential Proclamation Recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and Relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-recognizing-jerusalem-capital-state-israel-relocating-united-states-embassy-israel-jerusalem/>

The White House, 2018a, *Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action* (Transcript), ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/>

The White House, 2018b, *Executive Order 13846*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13846.pdf>

The White House, 2019a, *Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>

The White House, 2019b, *Statement from the President on the Designation of the Islamic Revolutionary Guard Corps as a Foreign Terrorist Organization*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-designation-islamic-revolutionary-guard-corps-foreign-terrorist-organization/>

The White House, 2020, *Executive Order 13902*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13902.pdf>

U.N. Security Council, 2006a, *Resolution 1696*, ultimo accesso 25 aprile 2020, [https://www.undocs.org/S/RES/1696%20\(2006\)](https://www.undocs.org/S/RES/1696%20(2006))

U.N. Security Council, 2006b, *Resolution 1737*, ultimo accesso 25 aprile 2020, [https://www.undocs.org/S/RES/1737%20\(2006\)](https://www.undocs.org/S/RES/1737%20(2006))

U.N. Security Council, 2008, *Resolution 1803*, ultimo accesso 25 aprile 2020, [https://www.undocs.org/S/RES/1803%20\(2008\)](https://www.undocs.org/S/RES/1803%20(2008))

U.N. Security Council, 2010, *Resolution 1929*, ultimo accesso 25 aprile 2020, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1929>

U.N. Security Council, 2016, *Resolution 2231*, ultimo accesso 18 maggio 2020, [https://undocs.org/S/RES/2231\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2231(2015))

U.S. Code, 1781, *Articles of Confederation*, ultimo accesso 4 aprile 2020, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp

U.S. Code, 1926, *Waiver Authority and Congressional Approval*, § 8003, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/8003>

U.S. Congress, 1921, *The Budget and Accounting Act*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.gao.gov/assets/660/651187.pdf>

U.S. Congress, 1996, *Iran Libya Sanctions Act*, H.Res.3107, ultimo accesso 25 aprile 2020, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/isa_1996.pdf

U.S. Congress, 2009a, *Expressing support for all Iranian citizens who embrace the values of freedom, human rights, civil liberties, and rule of law, and for other purposes*, H.Res.560, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-resolution/560>

U.S. Congress, 2009b, *A resolution condemning the Government of Iran for restricting and suppressing freedom of the press, freedom of speech, freedom of expression, and freedom of assembly, and for its human rights abuses, and for other purposes*, S.Res.386, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-resolution/386>

U.S. Congress, 2009c, *IRAN REFINED PETROLEUM SANCTIONS ACT OF 2009, Report to Accompany H.R.2194*, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.congress.gov/congressional-report/111th-congress/house-report/342/1>

U.S. Congress, 2010, *COMPREHENSIVE IRAN SANCTIONS, ACCOUNTABILITY, AND DIVESTMENT ACT OF 2010*, P.L.111-95, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf>

U.S. Congress, 2011, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*, S.1867, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1867>

U.S. Congress, 2013a, *Iran Sanctions Loophole Elimination of 2013*, S.892, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/892/all-info>

U.S. Congress, 2013b *Nuclear Iran Prevention Act of 2013*, H.R.850, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/850>

U.S. Congress, 2013c, *Nuclear Weapon Free Iran Act of 2013*, S.1881, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1881/text>

U.S. Congress, 2015a, *Nuclear Weapon Free Iran Act of 2015*, S.269, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/269>

U.S. Congress, 2015b, *Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015*, H.R.1191, ultimo accesso 25 aprile 2020, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1191/text>

U.S. Congress, 2016, *Iran Sanctions Extension Act*, H.R.6297, ultimo accesso 20 maggio 2020, www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/6297

U.S. Congress, 2017, *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, H.R.3364, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>

U.S. Congress, 2019a, *S.Amdt.883 to S.1790*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.congress.gov/amendment/116th-congress/senate-amendment/883>

U.S. Congress, 2019b, *Prevention of Unconstitutional War with Iran Act of 2019*, H.R.2354, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2354?r=4&s=1>

U.S. Congress, 2020, *A Joint Resolution to Direct the Removal of United States Armed Forces from Hostilities Against the Islamic Republic of Iran that Have not Been Authorized by Congress*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/68/actions?KWICView=false>

U.S. Constitution, *Article I*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei>

U.S. Constitution, *Article II*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.law.cornell.edu/constitution/articleii>

U.S. Constitution, 1791, *X Amendment*, ultimo accesso 4 aprile 2020, www.law.cornell.edu/constitution-tenth_amendment

U.S. Constitution, 1913, *XVII Amendment*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.law.cornell.edu-constitution/amendmentxvii>

U.S. Constitution, 1951, *XXII Amendment*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/amendment-22>

U.S. Department of State, 2018, *Update on Iran Policy and Sanctions*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.state.gov/update-on-iran-policy-and-sanctions>

U.S. Department of State, 2019a, *Decision on Imports of Iranian Oil*, ultimo accesso 19 maggio 2020, www.state.gov/decision-on-imports-of-iranian-oil/

U.S. Department of State, 2019b, *Iranian Aggression: The World Awakes* (Transcript), ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-at-united-against-nuclear-irans-2019-iran-summit-iranian-aggression-the-world-awakes/>

U.S. Department of State, 2020a, *Further Sanctions on Entities Trading in or Transporting Iranian Petrochemicals*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.state.gov/further-sanctions-on-entities-trading-in-or-transporting-iranian-petrochemicals/>

U.S. Department of State, 2020b, *This Week in Iran Policy*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.state.gov/this-week-in-iran-policy-10/>

U.S. Senate, 2017a, *Washington's Farewell Address to the People of the United States*, ultimo accesso 16 maggio 2020, https://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/Washingtons_Farewell_Address.pdf

U.S. Senate, 2017b, *Political and Security Situation in Afghanistan* (Transcript), ultimo accesso 19 maggio 2020, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-82_10-03-17.pdf

U.S. Supreme Court, 1803, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/>

U.S. Supreme Court, 1819, *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/>

U.S. Supreme Court, 1936, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/304/>

U.S. Supreme Court, 1952, *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/>

U.S. Supreme Court, 1999, *Campbell v. Clinton*, 52 F. Supp. 2d 34, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp2/52/34/2522389/>

U.S. Treasury, 2019, *U.S. Government Sanctions Organizations and Individuals in Connection with an Iranian Defense Entity Linked to Iran's Previous Nuclear Weapons Effort*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm634>

U.S. Treasury, 2020, *Iran-Related Designation and Designation Update; Non-Proliferation Designation and Designation Update*, ultimo accesso 20 maggio 2020, www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20200130.aspx

Sitografia:

Ackerman, B., 2016, "Is Obama Enabling the Next President to Launch Illegal Wars?", in *The Atlantic.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/08/obama-illegal-wars/497159/>

Alcaro, R., 2018, "All Is Not Quiet on the Western Front. Trump's Iran Policy and Europe's Choice on the Nuclear Deal", in *IAI.it*, IAI Paper n. 18/07, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1807.pdf>

Ahren, R. & Cortellessa, E., 2016, "Defense Ministry Compares Iran Nuclear Deal to Munich Agreement", in *The Times of Israel.com*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.timesofisrael.com/israel-bitterly-rejects-obamas-claim-it-now-backs-iran-nuclear-deal/>

Ali, I., 2020, "109 U.S. Troops Diagnosed with Brain Injuries from Iran Attack: Pentagon", in *Reuters.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-pentagon-tbi-military/109-u-s-troops-diagnosed-with-brain-injuries-from-iran-attack-pentagon-idUSKBN2042HI>

Ameli, V., 2020, "How Sanctions Put the Health of Ordinary Iranians at Risk", in *ISPI Online.it*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/how-sanctions-put-health-ordinary-iranians-risk-26078>

Anton, M., 2019, "The Trump Doctrine", in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://foreignpolicy.com/2019-04/20/the-trump-doctrine-big-think-america-first-nationalism/>

Asgari, M., 2013, "Hassan Rouhani wins Iran presidential election", in *Bbc.com*, ultimo accesso 23 maggio 2013, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-22916174>

Associated Press, 2005, "Holocaust a Myth, Says Iranian President", in *The Guardian.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.theguardian.com/world/2005/dec/14/iran.secondworldwar>

Astor, M., 2018, "The Whole World Is Watching: The 1968 Democratic Convention, 50 Years Later", in *The New York Times.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/2018/08/28/us/politics/chicago-1968-democratic-convention-.html>

Azodi, S. & Slavin, B., 2018, "What the Departure of James Mattis Could Mean for Trump's Iran Policy", in *Atlantic Council.org*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/what-the-departure-of-mattis-could-mean-for-trump-s-iran-policy/>

Baker, P., 2015, "Congress's Role in Iran Nuclear Deal Shows Limits of Obama's Power", in *The New York Times.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/2015/04/16/us/politics/power-over-iran-nuclear-deal-swings-to-congress-foiling-obama.html>

Baker, P., 2019, "Trump Ousts John Bolton as National Security Adviser", in *The New York Times.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.nytimes.com/2019/09/10/us/politics/john-bolton-national-security-adviser-trump.html>

Baker, P., Harris, G. & Landler, M., 2018, "Trump Fires Rex Tillerson and Will Replace Him with C.I.A. Chief Pompeo", in *The New York Times.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.nytimes.com/2018/03/13/us/politics/trump-tillerson-pompeo.html>

- Beinart, P., 2015, “Why the Iran Deal Makes Obama’s Critics So Angry”, in *The Atlantic.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/07/iran-nuclear-deal-obama/398450/>
- Berman, R., 2017, “Republicans Abandon the Filibuster to Save Neil Gorsuch”, in *The Atlantic.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/04/republicans-nuke-the-filibuster-to-save-neil-gorsuch/>
- Bernstein, J., 2016, “The Iran Deal: Myth and Reality”, in *The New York Review of Books.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.nybooks.com/daily/2016/05/17/assessing-iran-nuclear-deal-myth-and-reality/>
- Bolton, A., 2012, “Democrats Split on Handling Iran Threat”, in *The Hill.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://thehill.com/homenews/senate/210471-dems-split-on-handling-iran-threat>
- Bolton, J. R., 2015, “To Stop Iran’s Bomb, Bomb Iran”, in *The New York Times.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.nytimes.com/2015/03/26/opinion/to-stop-irans-bomb-bomb-iran.html>
- Bolton, J. R., 2017, “How to Get Out of the Iran Nuclear Deal”, in *National Review.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.nationalreview.com/2017/08/iran-nuclear-deal-exit-strategy-john-bolton-memo-trump/>
- Bridgeman, T., 2017, “Corker and Cotton’s False Promises Would Push Iran Toward Nuclearization”, in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://foreignpolicy.com/2017/10/30/corker-and-cottons-false-promises-would-push-iran-toward-nuclearization/>
- Burns, A. & Martin, M., 2017, “Once a Long Shot, Democrat Doug Jones Wins Alabama Senate Race”, in *The New York Times.com*, ultimo accesso 16 maggio 2020, <https://www.nytimes.com/2017/12/12/us/politics/alabama-senate-race-winner.html>
- Burns, S., 2020, “Trump, Like Obama, Test the Limits of Presidential War Powers”, in *The Conversation.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://theconversation.com/trump-like-obama-tests-the-limits-of-presidential-war-powers-129528>
- Carvajal, N., 2020, “Trump Vetoes Iran War Powers Resolution”, in *CNN.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://edition.cnn.com/2020/05/06/politics/trump-veto-iran-war-powers/index.html>
- Cohen, A., 2012, “The Torture Memos, 10 Years Later”, in *The Atlantic.com*, ultimo accesso 4 maggio 2020, <https://www.theatlantic.com/national/archive/2012/02/the-torture-memos-10-years-later/252439/>
- Cook, S. A., 2020, “The Only Sensible Iran Strategy Is Containment”, in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/01/29/iran-strategy-containment-suleimani-trump-nuclear-deal/>
- Cooper, M., 2008, “McCain Sharpens His Foreign Policy Attacks on Obama”, in *New York Times.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/2008/06/03/us/politics/03mccain.html>
- Cornwell, A., Dehghanpisheh, B. & Zinets, N., 2020, “Ukraine Wants to Search Iran Crash Site for Possible Missile Debris”, in *Reuters.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-iran-crash/ukraine-wants-to-search-iran-plane-crash-site-for-possible-missile-debris-idUSKBN1Z70EL>
- Cotton, T. B., 2015, *An Open Letter to the Leaders of the Islamic Republic of Iran*, ultimo accesso 23 aprile 2020, www.cotton.senate.gov/press_release&id=120
- Curtis, A. & Lincy, V., 2020, “The JCPOA Dispute Mechanism: Resolving Noncompliance or Stalling for Time?”, in *Iran Watch.org*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.iranwatch.org/our-publications/articles-reports/jcpoa-dispute-mechanism-resolving-noncompliance-or-stalling-time>
- D’Angelo, J. & King, D., 2014, “The Legislative Reorganization Act of 1970 and Other 1970s Sunshine Reforms”, in *The Congressional Research Institute*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <http://www.congressionalresearch.org/LRA.html>
- Daniel, C., 2006, “Bush’s ‘Imperial’ Presidency”, in *Financial Times.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.ft.com/content/d97b1b48-0c4f-11db-86c7-0000779e2340>
- Davenport, 2017b, “Understanding the U.S. Compliance Certification and Why It Matters to the Iran Nuclear Deal”, in *Arms Control.org*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.armscontrol.org/blog/2017-08-29/understanding-us-compliance-certification-why-matters-iran-nuclear-deal>
- Davenport, K., 2020, “Timeline of Nuclear Diplomacy with Iran”, in *Arms Control.org*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>
- Davenport, K. & Sanders-Zakre, A., 2017, “The P5+1 and Iran Nuclear Deal Alert, October 20, 2017”, in *Arms Control.org*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.armscontrol.org/blog/2017-10-20/p51-iran-nuclear-deal-alert-october-20-2017>

Davenport, K. & Kimball, D. G., 2019, "Iran Announces Countermoves on Nuclear Deal. P4+1 and Iran Nuclear Deal Alert, May 10, 2019", in *Arms Control.org*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.armscontrol.org/blog/2019-05-10/iran-announces-countermoves-nuclear-deal-p41-iran-nuclear-deal-alert-may-10-2019>

Dent, C. & Price, D. E., 2013, *Letter to President Obama*, ultimo accesso 23 aprile 2020, www.iranwatch.org/sites/default/files/letter-dent-price.pdf

Desilver, D., 2014, "The Polarized Congress of Today Has its Roots in the 1970s", in *Pew Research.org*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/06/12/polarized-politics-in-congress-began-in-the-1970s-and-has-been-getting-worse-ever-since/>

Dews, F., 2016, "Making Sense of NATO on the US Presidential Campaign Trail", in *Brookings.edu*, ultimo accesso 17 maggio 2020, <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2016/07/29/making-sense-of-nato-on-the-us-presidential-campaign-trail/>

Diaz, D. & Fox, L., 2018, "Democrats – and Some Republicans – Unhappy with Trump’s Decision to Withdraw from Iran Deal", in *CNN.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://edition.cnn.com/2018/05/08/politics/iran-deal-congress-reaction-donald-trump/index.html>

Diehl, J., 2015, "Obama’s Fight With His Own Party Over Foreign Policy", in *Washington Post.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.washingtonpost.com/opinions/jackson-diehl-obamas-fight-with-his-own-party-over-foreign-policy/>

Elliott, P., 2018, "Donald Trump Just Hired John Bolton. Here’s Why That Makes Some Nervous", in *Time.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://time.com/5212129/john-bolton-hr-mcmaster-donald-trump/>

Everett, B. & Gass, N., 2015, "Republican Lawmakers Threaten to Kill Iran Deal", in *Politico.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.politico.com/story/2015/07/iran-deal-got-lawmakers-react-kill-deal-120083>

Everett, B. & Kim, S. M., 2015, "Dems: Bibi speech was an 'insult' to America, Obama", in *Politico.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, www.politico.com/story-2015/03/democrats-react-benjamin-netanyahu-speech-115705

Feierstein, G. M., 2018, "Trump’s Middle East Policy at One Year. Policy Lacks Strategic Coherence Despite Rhetoric", in *Middle East Institute.edu*, ultimo accesso 19 maggio 2020, http://education.mei.edu/files/publications/PF2_Feierstein_US_Foreign_Policy_0.pdf

Flynn, M. T. [GenFlynn], 2016, "Fear of Muslims is RATIONAL: please forward this to others: the truth fears no questions..." [tweet], ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://twitter.com/GenFlynn/status/703387702998278144>

Foran, C. & Barrett, T., 2020, "Senate Passes Iran War Powers Resolution Despite Trump’s Opposition", in *CNN.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://edition.cnn.com/2020/02/13/politics/war-powers-resolution-vote-senate-iran/index.html>

Galili, L., 2019, "'Vital Security Interest': Why Israel Is Quietly Rooting for Egypt’s Sisi", in *Middle East Eye.net*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.middleeasteye.net/news/friendly-neighbour-why-israel-quietly-rooting-sisi-survive>

Gans, J., 2020, "Trump Finally Has the Dangerous Foreign-Policy Process He Always Wanted", in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/04/trump-foreign-policy-interagency-process-nsc-dangerous/>

Goldberg, J., 2009, "Netanyahu to Obama: Stop Iran – Or I Will", in *The Atlantic.com*, ultimo accesso 23 aprile 2020, <https://www.theatlantic.com-magazine/archive/2009/03/netanyahu-to-obama-stop-iran-or-i-will/307390/>

Goldberg, J., 2016, "The Obama Doctrine", in *The Atlantic.com*, aprile, ultimo accesso 15 maggio 2020, www.theatlantic.com-magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/

Hafezi, P. & Stewart, P., 2020, "Iran Says It Puts First Military Satellite into Orbit, Triggers U.S. Condemnation", in *Reuters.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-iran-satellite/iran-says-it-puts-first-military-satellite-into-orbit-triggers-u-s-condemnation-idUSKCN2240LO>

Harris, P., 2016, "President Obama’s Partisan Foreign Policy", in *National Interest.org*, ultimo accesso 17 maggio 2020, nationalinterest.org-feature/president-obamas-partisan-foreign-policy-15019

Heilbrunn, J., 2020a, "Has Trump Altered the Course of American Foreign Policy?", in *The National Interest.org*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://nationalinterest.org-feature/has-trump-altered-course-american-foreign-policy-124101>

Heilbrunn, J., 2020b, "Trump’s Reckless Iran Strike Could Be a Sarajevo Moment", in *The National Interest.org*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/trump%E2%80%99s-reckless-iran-strike-could-be-sarajevo-moment-110701>

Hobson, A., 2020, "An Eye for an Eye Doesn’t Make Americans Safer", in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/04/an-eye-for-an-eye-suleimani-assassination-targeted-killing-doesnt-make-americans-safer/>

- Jaffe, A., 2015, "58 Members of Congress Skipped Netanyahu's Speech", in *Cnn.com*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://edition.cnn.com-2015/02/26-politics/democrats-missing-netanyahu-whip-list/index.html>
- Jehl, D. & Schmitt E., 2003, "U.S. Suggests a Qaeda Cell in Iran Directed Saudi Bombings", in *New York Times.com*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/2003/05/21/world/aftereffects-havens-us-suggests-a-qaeda-cell-in-iran-directed-saudi-bombings.html>
- Kahl, C. & Brands, H., 2017, "Trump's Grand Strategic Train Wreck", in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://foreignpolicy.com/2017/01/31/trumps-grand-strategic-train-wreck/>
- Kamarck, E., 2019, "The Iranian hostage crisis and its effect on American politics", in *Brookings.edu*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <http://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/11/04/the-iranian-hostage-crisis-and-its-effect-on-american-politics/>
- Kane, P., 2013, "Reid, Democrats Trigger 'Nuclear' Option, Eliminate Most Filibusters on Nominees", in *Washington Post.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, https://www.washingtonpost.com/politics/senate-poised-to-limit-filibusters-in-party-line-vote-that-would-alter-centuries-of-precedent/2013/11/21_story.html
- Katzman, K., 2020, "Iran Sanctions", in *Congressional Research Service.gov*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20871/306>
- Katzman, K., McInnis, K. J. & Thomas, C., 2020, "US-Iran Conflict and Implications for US Policy", in *Congressional Research Service.gov*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45795/23>
- Klein, J., 2014, "California's New Jungle Primary System", in *Time.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://time.com/100556/the-jungle-primary/>
- Krauthammer, C., 1993, "The Greatest Cold War Myth of All Time", in *Time.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,979706,00.html>
- Kupchan, C. A., 2018, "Trump's Nineteenth-Century Grand Strategy", in *Foreign Affairs.com*, ultimo accesso 16 maggio 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-09-26/trumps-nineteenth-century-grand-strategy>
- Landau, E. B., 2018, "In the Aftermath of the JCPOA: Restoring Balance in the US-Iran Deterrent Relationship", in Litvak, M., Landau, E. B. & Kam, E. (eds.), "Iran in a Changing Strategic Environment", in *Institute for National Security Studies*, Memorandum n. 173, pp. 23-32, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2018/03/Emily.pdf>
- Law, T., 2019, "These Presidents Won the Electoral College – But Not the Popular Vote", in *Time.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://time.com/5579161/presidents-elected-electoral-college/>
- Lizza, R., 2011, "The Consequentialist. How the Arab Spring Remade Obama's Foreign Policy", in *The New Yorker.com*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://www.newyorker.com/magazine/2011/05/02/the-consequentialist>
- MacDonald, P. K. & Parent, J. M., 2019, "Trump Didn't Shrink U.S. Military Commitments Abroad – He Expanded Them", in *Foreign Affairs.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-03/trump-didnt-shrink-us-military-commitments-abroad-he-expanded-them>
- Madden, R. L., 1973, "House and Senate Override Veto By Nixon on Curb of War Powers; Backers of Bill Win 3-Year Fight", in *The New York Times.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/1973/11/08/archives/house-and-senate-override-veto-by-nixon-on-curb-of-war-powers.html>
- Mason, J. & Holland, S., 2017, "Trump Fires Adviser Bannon", in *Reuters.com*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-bannon-dismissal>
- McGurk, B., 2020, "The Cost of an Incoherent Foreign Policy", in *Foreign Affairs.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2020-01-22/cost-incoherent-foreign-policy>
- Mead, R. W., 2017, "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order", in *Foreign Affairs.com*, ultimo accesso 16 maggio 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-01-20/jacksonian-revolt>
- Mitchell, E., 2018, "Matis Defends Iran Deal as Trump Considers Withdrawal", in *The Hill.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://thehill.com/policy/defense/385094-mattis-defends-iran-deal-as-trump-considers-withdrawal>
- National Iranian American Council, 2017, "Cotton-Corker Bill Still Up in the Air", in *NIA Council.org*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.niacouncil.org/news/cotton-corker-bill-still-air/>
- Newman, M., 2018, "Netanyahu: Israel 'Fully Supports' Trump's 'bold' Pullout from Iran Deal", in *The Times of Israel.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.timesofisrael.com/netanyahu-israel-fully-supports-trumps-bold-pullout-from-iran-deal/>

NPR, 2009, “Transcript: Obama’s Speech Against the Iraq War”, in *Npr.org*, ultimo accesso 24 aprile 2020, [https://www.npr.org-templates-story/story.php?storyId=99591469](https://www.npr.org/templates-story/story.php?storyId=99591469)

Pauget, D., 2020, “L’Escalade des Tensions Entre Washington et Téhéran Dans le Golfe Expliquée En Cinq Actes”, in *L’Express.fr*, ultimo accesso 20 maggio 2020, https://www.lexpress.fr/actualite/monde/proche-moyen-orient/l-escalade-des-tensions-entre-washington-et-teheran-dans-le-golfe-expliquee-en-cinq-actes_2124480.html

Pavel, B. & Ward, A., 2019, “Purpose of a National Security Strategy”, in *Atlantic Council.org*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/strategy-consortium/purpose-of-a-national-security-strategy/>

Perry, M., 2018, “Mattis’s Last Stand Is Iran”, in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://foreignpolicy.com/2018/06/28/mattis-last-stand-is-iran/>

Perteghella, A., 2020, “The Covid-19 Pandemic in Iran: Domestic and Regional Dimensions”, in *ISPI Online.it*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/covid-19-pandemic-iran-domestic-and-regional-dimensions-26098>

Quinn, C., 2020, “U.S. Adds More Iran Sanctions Despite Coronavirus Crisis”, in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/19/us-iran-coronavirus-sanctions-rocket-attacks-iraq-camp-taji/>

Richman, A., 2008, “Iranian Public Opinion on Governance, Nuclear Weapons and Relations with the United States”, in *World Public Opinion.net*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <http://worldpublicopinion.net/iranian-public-opinion-on-governance-nuclear-weapons-and-relations-with-the-united-state/>

Riedel, B., 2017, “Who Are the Houthis, and Why Are We at War with Them?”, in *Brookings.edu*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/12/18/who-are-the-houthis-and-why-are-we-at-war-with-them/>

Rogin, J., 2010, “Senators Pressure Obama on Iran Sanctions”, in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://foreignpolicy.com-2010-01-27/senators-pressure-obama-on-iran-sanctions-2/>

Rouhani, H., 2013, “President of Iran Hassan Rouhani: Time to Engage”, in *Washington Post.com*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://www.washingtonpost.com/opinions/president-of-iran-hassan-rouhani-time-to-engage.html>

Rudalevige, A., 2015, “Executive Agreements and Senate Disagreements”, in *Washington Post.com*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/03/10/executive-agreements-and-senate->

Rudalevige, A., 2018, “If the Iran Deal Had Been a Senate-Confirmed Treaty, Would Trump Have Been Forced to Stay In? Nope”, in *Washington Post.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/05/09/if-the-iran-deal-had-been-a-senate-confirmed-treaty-would-trump-have-been-forced-to-stay-in-nope/>

Saab, B. Y., 2020, “Trump’s Curious Multilateralism”, in *Foreign Policy.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/01/28/trumps-curious-multilateralism/>

Samore, G., 2015, “The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide”, in *Harvard Kennedy School’s Belfer Center*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://www.belfercenter.org/publication/iran-nuclear-deal-definitive-guide>

Savage, C., 2014, “Congress’ Inaction Could Be Legal Basis for Stronger Executive War Powers”, in *The New York Times.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/2014/09/19/us/politics/congress-inaction-could-be-legal-basis-for-stronger-executive-war-powers.html>

Saunders, E. N., 2016, “What a President Trump Means for Foreign Policy”, in *Washington Post.com*, ultimo accesso 16 maggio 2020, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/11/09/what-a-president-trump-means-for-foreign-policy/>

Saunders, E. N., 2018, “Is Trump a Normal Foreign-Policy President?”, in *Foreign Affairs.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-01-18/trump-normal-foreign-policy-president>

Schake, K., 2020, “Trump’s Iran Strategy Isn’t Working as Well as He Thinks”, in *The Atlantic.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/02/trumps-iran-strategy-doesnt-work-as-well-as-he-thinks/605947/>

Singh, M., 2019, “A Better Iran Deal Is Within Reach”, in *Foreign Affairs.com*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2019-11-15/better-iran-deal-within-reach>

Shine, S. & Shavit, E., 2017, “President Trump’s Speech on Iran: Goals Without Clear Means of Implementation”, in *Institute for National Security Studies.org.il*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://www.inss.org.il/publication/president-trumps-speech-iran-goals-without-clear-means-implementation/>

Spatafora, G., 2018, “The Jacksonian Foundations of Trump’s Foreign Policy”, in *The Oxford University Politics Blog.ac.uk*, ultimo accesso 16 maggio 2020, <https://blog.politics.ox.ac.uk/the-jacksonian-foundations-of-trumps-american-foreign-policy/>

Staff, T., 2015, “Barak: Netanyahu wanted to strike Iran in 2010 and 2011, but colleagues blocked him”, in *Times of Israel.com*, ultimo accesso 24 aprile 2020, <https://www.timesofisrael.com/barak-netanyahu-wanted-to-strike-iran-in-2010-and-2011->

Strauss, M., “EU’s Borrell Extends Timeline for Dispute Mechanism on Iran Deal”, in *Reuters.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-eu/eus-borrell-extends-timeline-for-dispute-mechanism-on-iran-deal-idUSKBN1ZN1E9>

The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2017, “CENTCOM”, in *Britannica.com*, ultimo accesso 17 maggio 2020, <https://www.britannica.com/topic/CENTCOM>

The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2020a, “Quds Force”, in *Britannica.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.britannica.com/topic/Quds-Force>

The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2020b, “Joint Chiefs of Staff”, in *Britannica.com*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://www.britannica.com/topic/Joint-Chiefs-of-Staff>

The Iran Primer, 2016, “Iran Launches Ballistic Missiles, US Reacts”, in *Iran Primer.usip*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://iranprimer.usip.org/blog/2016/may/02/iran-launches-ballistic-missiles-us-reacts>

The Iran Primer, 2019, “U.S. Ends Sanctions Waivers on Iranian Oil”, in *Iran Primer.usip*, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://iranprimer.usip.org/blog/2019/apr/22/us-ends-sanctions-waivers-iranian-oil>

The Iran Primer, 2020a, “Dozens of Countries Send COVID-19 Aid to Iran”, in *Iran Primer.usip*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://iranprimer.usip.org/blog/2020/apr/07/dozens-countries-send-covid-19-aid-iran>

The Iran Primer, 2020b, “Trump Threatens to Shoot Iranian Gunboats”, in *Iran Primer.usip*, ultimo accesso 20 maggio 2020, <https://iranprimer.usip.org/blog/2020/apr/16/irgc-vessels-accused-harassing-us-warships>

The New York Times, 2016, *Transcript: Donald Trump’s Foreign Policy Speech* (Transcript), ultimo accesso 16 maggio 2020, <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>

The Office of Majority Leader, 2016, *Hoyer Statement on Iran’s Violations of Ballistic Missile Restrictions*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.majorityleader.gov/content/hoyer-statement-iran-s-violations-ballistic-missile-restrictions>

Thompson, J., 2018, “Trump’s Middle East Policy”, in *Center for Security Studies.ethz.ch*, CSS Analyses n. 233, ultimo accesso 19 maggio 2020, <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse233-EN.pdf>

Walsh, E., 2016, “Iran Sanctions Extension Act to Become Law Without Obama’s Signature: White House”, in *Reuters.com*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa/iran-sanctions-extension-act-to-become-law-without-obamas-signature-white-house-idUSKBN1441AE>

War on the Rocks Staff, 2016, “Open Letter on Donald Trump from GOP National Security Leaders”, in *War on the Rocks.com*, ultimo accesso 17 maggio 2020, <https://warontherocks.com/2016/03/open-letter-on-donald-trump-from-gop-national-security-leaders/>

Weed, M. C., 2019, “The War Powers Resolution: Concepts and Practice”, in *Congressional Research Service.gov*, ultimo 4 aprile 2020, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42699.pdf>

Weinraub, B., 1986, “President Orders Sales of Weapons to Iran Stopped”, in *The New York Times.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.nytimes.com/1986/11/20/world/president-orders-sales-of-weapons-to-iran-stopped.html>

Wike, R., 2020, “The New Anti-Americanism”, in *Foreign Affairs.com*, ultimo accesso 4 aprile 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-01-08/new-anti-americanism>

Wong, K., 2016, “Iran Missile Tests Reignite Sanctions Fight”, in *The Hill.com*, ultimo accesso 18 maggio 2020, <https://thehill.com/policy/defense/272814-iran-missile-tests-reignite-sanctions-fight>

Worldometers, 2020, *Iran Coronavirus*, ultimo accesso 18 giugno 2020, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/iran/>

Abstract

This thesis aims to contribute to the existing literature concerning the U.S. presidency. In more theoretical terms, the thesis attempts to answer the following research question: Which is the impact of the U.S. President on the foreign policy-making process? Which are the factors that can explain the presidential action in foreign policy?

To achieve this goal, this dissertation has made use of the two case studies of the Obama administration and the Trump administration in Iran. These decisions can be explained by a variety of reasons. First, foreign policy is the sector in which the president generally benefits from a greater leeway. Secondly, the choice of the Iranian scenario in the time-period that goes from 2008 to 2020 conforms with a key element of comparative politics: in fact, the Obama administration and the Trump administration in Iran are two most similar cases, except for a significant divergence between the actions of the two presidents. Thirdly, the relations between Iran and the United States are a relevant topic in the current international political agenda. Hence, these case studies allow an analysis of the presidents' actions in a context in which they had a considerable impact on the decision-making process.

The theoretical framework of this thesis is the Foreign Policy Analysis, a branch of political science that studies the international system through an analysis of domestic-level political and institutional factors. In particular, a useful reference point is represented by Fabbrini and Yossef's study concerning Obama's uncertain action during the Egyptian crisis (2010-2012), which led to the overthrow of Hosni Mubarak, the election of Mohamed Morsi and Abdel Fatta al-Sisi' ascent to power (Fabbrini & Yossef 2015).

Following the example set by the aforementioned academic work, this thesis utilized the following analysis model: the action of the two presidents is the dependent variable, while the international system and the presidents' ideological beliefs are the independent variables. Finally, three intervenient variables are included: the polarization between the Democratic Party and the Republican Party; the division between the institutions of the federal government (divided or unified government); the cohesion among the members of presidents' foreign policy teams.

The first chapter is devoted to an overview of characteristics (and the evolution) of the most important elements of the U.S. political and institutional system. The analysis is conducted following Fabbrini's compound union model, which considers the United States as the result of a peace pact between independent, sovereign States (Fabbrini 2007). Moreover, it is argued that the Constitution – which is the actual holder of the sovereignty – provides equal legitimacy to the several institutions that are at the federal level (the same discourse can be applied to the level of federated states, but it is not considered in this thesis). Hence, there are no predetermined hierarchical relations between the three federal governmental institutions: the president,

the House of Representatives, and the Senate (the latter two compose the Congress, namely the legislative body).

After a brief description of Congress and elections, the president is analyzed. First, it is argued that – in the United States – the government is a process, as the executive power is a monocratic body held by the president. For this reason, the secretaries that compose the presidential administration are not comparable with the ministers of other democratic regimes, as they do not have an autonomous legitimation and are just functional articulations of the Presidency.

Successively, the thesis recaps the historical evolution of the political system. In particular, the focus is on the evolution from the Congressional preeminence of the nineteenth century to the presidential preeminence that characterized the period following the Second World War. This evolution was favored by two elements: an electoral system less dependent on the role of State legislatures, and the United States' rise as one of the world's two superpowers. Foreign policy, in fact, is the realm in which the president has always benefitted from a greater leeway, because a monocratic organ has a more rapid decision-making process, and also because any country needs one definite representative in the international arena.

Furthermore, an overview of academic studies concerning the U.S. presidency reveals that the preeminent president is more successful – in the legislative realm – than the predecessors of previous eras. It is also confirmed that presidents generally benefit from the presence of a unified government. Then, a historical analysis of contemporary political parties shows that starting from the early 1970s, the polarization between the two political factions has constantly increased.

The following section analyzes in greater detail the relations between the Congress and the president concerning foreign policy. The role of Supreme Court rulings – such as *Curtiss-Wright Corporation* (1936) – in the increase of presidential power is highlighted. Then, a comparison is made between two theories: Aaron Wildavsky's Two-Presidencies Theory and the Resurgent Congress Theory (developed, among others, by B.W. Marshall). It is discovered that the former is more appropriate in describing the political situation of the early Cold War period, while the latter is more accurate in the outlining of the post-1970 system. A historical overview of Carter and Reagan's presidencies shows their conflictual relationship with the legislative branch, as well as Congress' increasingly assertive behavior.

Then, the theory of the President's Inherent Powers is explained. Stemming from a school of thought that dates back to Alexander Hamilton, this theory was formulated by republicans at the end of the 1980s. It claims that the Constitution confers to the president more foreign-policy powers than those explicitly mentioned. Hence, the president would be allowed to act on international issues without a significant involvement of the Congress. This theory was applied in the aftermath of September 11, 2001's terrorist attacks. President George W. Bush increasingly acted unilaterally, both at international and domestic levels. His strategy was favored by Congress' reluctance to be involved, especially after 2002's midterm elections,

which granted republicans the control of both chambers. Bush's Imperial Presidency came to an end four years later, when the Democratic Party won a majority of seats in the House of Representatives and the Senate. Finally, an introduction to the following chapter is made. In particular, it is stated that, during the electoral campaign for the 2008 presidential election, Barack Obama promised to adopt a more multilateral approach, also to heal the rift that emerged with allies (including European countries).

The second chapter is devoted to the analysis of Barack Obama's presidential action in Iran. Initially, background information is provided on issues such as U.S.-Iran relations, the Iranian nuclear program, and the role of regional and international actors. Then, there is an analysis of Barack Obama's ideological beliefs. He was in favor of reducing U.S. commitment in the Middle East and wanted to focus on East Asia (and China in particular). Moreover, he argued that the president should meet with every leader, even with the Iranians and North Korean ones (engagement strategy). On more theoretical terms, Obama's thought contained realist, idealist, and internationalist elements. He also aimed to restore the image of the United States in the Muslim world.

Then, the 2008 elections are described, with an emphasis on democrats' large majority in both Chambers (even if the senatorial majority was not sufficient to prevent the risk of the filibuster). Moreover, it is noticed that, historically, members of Congress showed unanimous bipartisan opposition towards Iran, also because of AIPAC's (American Israel Public Affairs Committee) pressure campaigns.

Obama's first term saw the failure of his engagement strategy in Iran, despite the negotiations between Iran, the EU, and the P5+1 group (composed of the United States, United Kingdom, France, Russia, China, and Germany). One reason for this defeat was Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu's opposition to negotiations on Iran's nuclear program. Furthermore, the contested 2009 Iranian presidential elections created an institutional paralysis within the Teheran regime, thus complicating the negotiations for the final version of the Genève Agreement (which, in fact, was not signed). In 2010, then, the Teheran Agreement was rejected by Obama because he already persuaded China and Russia to support new sanctions against Iran. Furthermore, Congress continued to unanimously approve sanctions against Iran, and the Republican Party regained the majority in both chambers after the 2010 midterm elections.

Obama's first term, hence, saw his action to be mostly determined by the international system and the Congress, not by his beliefs. Furthermore, there were also disagreements among his administration members.

The second term was different because, in 2013, the Iranian presidential election was won by Hassan Rouhani, who was more moderate than his predecessor (Mahmoud Ahmadinejad) and wanted to find an agreement on the nuclear program. Obama also benefitted from greater cohesion within his administration. Moreover, John Kerry (the new secretary of state) played a fundamental role in favoring the negotiation process. Despite several divergences and interruptions, an agreement (JCPOA) was found in June 2015. It almost completely interrupted the Iranian nuclear program, but also made important concessions and had a 15-year time limit.

Successively, it is explained why Obama decided not to give JCPOA the form of a treaty: the president knew that the republican-controlled Congress would not approve the deal. Hence, he opted for an executive agreement. However, Congress still had the possibility to reject the deal, in virtue of a bill approved in early 2015. Nevertheless, the attempt failed because republicans did not manage to obtain the support of democrats. Iran was no longer a bipartisan topic because of increasing polarization, but also because the attacks against Obama made by several republicans, by Netanyahu, and by AIPAC convinced most democratic congresspeople to support the presidential initiative.

The third chapter is devoted to the analysis of Donald Trump's actions in Iran. Since the electoral campaign, the then-republican candidate criticized Obama for the JCPOA, which he considered as too favorable for Iran and too disadvantageous for the United States. Moreover, he proposed to negotiate a new, better, and more comprehensive deal with Teheran's regime. In more theoretical terms, Trump's beliefs are rooted in the jacksonian school of thought, which almost disappeared since the end of the Second World War. Jacksonians support retrenchment, oppose free-trade deals and international institutions, and want to protect what they perceive as the true identity of the United States.

Then, the international system is analyzed. In particular, the focus is on the increasing convergence between Israel and several Arab-majority States, such as Saudi Arabia and the United Arab Emirates. All of these countries supported (and continue to support) a more assertive approach towards Iran.

Furthermore, the first period of the Trump presidency is taken into consideration. It is highlighted that the Republican Party still had the majority in both chambers, but it lost several seats during the 2016 elections. Another problem, for the president, was that he was not a member of his party's establishment, and his relations with many republican foreign policy experts were negative. Hence, he chose many generals and people without concrete political experience, such as the Secretary of State Rex Tillerson, who was Exxon Mobil's former CEO.

Then, it is explained that his administration was not only inexperienced but also lacked cohesion. There were, in fact, two different factions: the nationalists (led by then-senior Advisor Stephen Bannon) were in favor of adopting the jacksonian strategy, while conservative internationalists (like Rex Tillerson, Herbert McMaster, and James Mattis) tried to convince Trump to remain in the JCPOA. Initially, it was the latter group to succeed, but the situation changed in 2018 when all of the three aforementioned officials were removed. In May, Trump withdrew from the agreement.

However, the new members of his cabinet (Michael Pompeo, John Bolton, and Mark Esper) favored a more assertive and aggressive approach towards Iran. Hence, Trump has not managed to start a new negotiation process. Moreover, the president relied a lot – in his Middle East strategy – on Israel and Saudi Arabia. Considering that these countries already opposed JCPOA, this choice further reduced the possibility of negotiating a new agreement.

Successively, there is a brief recap of the escalation of tension that has occurred since the summer of 2019. At that moment, the attempts of the other JCPOA signatories to save the deal almost completely failed. As a consequence, Iran started being more aggressive in the region, attacked oil tankers (mostly Saudi), and increased its support to regional allies like Lebanese paramilitary organization Hezbollah and Iraqi Shiite militias. These operations were coordinated by general Qassem Soleimani, commander of the Quds Force, a unit of the Islamic Revolutionary Guard Corps. In December, a U.S. contractor was killed in Iraq by a rocket launched by the militia Kata'ib Hezbollah. On January 3, 2020, Trump order a drone strike near the Baghdad airport. Soleimani, the leader of Kata'ib Hezbollah (Abu Mahdi al-Muhandis), and eight more people were killed.

Iran responded to the killing of Soleimani by launching rockets against two U.S. military bases in Iraq. More than 100 soldiers suffered mild brain injuries. Trump administration decided to impose new sanctions against Teheran's regime. This escalation of tension has almost completely compromised any negotiation attempt.

Inside the chapter, attention is also given to COVID-19, which started spreading in Iran weeks after Soleimani's killing. At the moment, Iran is one of the countries that has suffered the most because of the virus. The sanctions have limited Teheran government's possibility to find the necessary medical equipment. For this reason, several countries (including European ones) have sent medical aids and have asked the United States to temporarily ease the sanctioning regime. However, Pompeo said that the administration was not considering this possibility. Even in this case, the United States have assumed an aggressive position towards Iran that has ultimately damaged Trump's original plan.

Furthermore, since April there have been increasing tensions in the Persian Gulf. The Pentagon accused Iranian vessels of performing dangerous maneuvers in the proximity of U.S. ships. Then, on April 22, Iran announced the successful launch of its first-ever military satellite. The United States considers this action as a violation of the JCPOA, but Iran has rejected this accusation.

To sum up the situation, the Trump administration has not obtained the results promised by the president. It happened because his administration was initially divided into two factions; then, when unity was restored, it was because all cabinet members wanted to pursue a strategy that did not contemplate diplomacy. As already stated, the international system and Trump's ideological incoherence also played important roles.

Successively, the chapter explains why Congress did not influence Trump's actions considerably. First, in the first two years, there was a unified government. However, the Democratic Party regained control of the House of Representatives after the 2018 midterm elections, but no significant legislation was approved by that chamber in the following period. The situation, though, seems to be changing since Soleimani's death. A resolution to limit Trump's powers, in fact, was approved even in the Senate. The president vetoed it, it may nevertheless represent the beginning of a new period of congressional assertiveness. At the moment, in any case, no certain prediction can be made.

Finally, the Conclusions resume the main findings of this thesis. The first result is that the presidential action is more effective when the ideological beliefs are more strictly followed, but that condition is not sufficient. As shown by Obama's second term, the international system, the Congress, and the administration are all needed for the presidential action to be effective. Secondly, the negative impact of incoherent beliefs has been exemplified by Trump's failure to start a new negotiation process. Thirdly, what emerges is that the current high level of polarization has reduced Congress' ability to significantly shape presidential action. During Obama's first term, several sanctions were approved with veto-proof majorities. The situation changed in the following years, mostly because of the behavior of the Republican Party (and of allies such as Israeli Prime Minister Netanyahu). However, the recent approval of a resolution to limit Trump's powers shows that Congress can still be a relevant actor, especially in foreign policy.