

Il vertice di Parigi del 9 dicembre 2019 fra Zelensky e Putin

L'origine dello scontro fra i due capi di Stato generato dall'applicazione della Risoluzione ONU 2202 sul Donbass.

Il vertice di Parigi del 9 dicembre 2019 fu l'[unico incontro fra Zelensky e Putin](#) e rappresentò il momento di massima tensione diplomatica e l'ultimo vero tentativo al massimo livello di applicare gli Accordi di Minsk II (recepiti dalla Risoluzione ONU 2202).

Al vertice parteciparono anche [il presidente francese Emmanuel Macron e la cancelliera tedesca Angela Merkel](#).

La conclusione del vertice fu definita una "[fumata nera](#)" in quanto Zelensky e Putin arrivarono sostanzialmente ad una rottura.

La divergenza era sulla sostanza della Risoluzione ONU 2202 che Putin esigeva venisse applicata integralmente e che Zelensky - timoroso di perdere popolarità in patria - mirava a rivedere. Le trattative si incagliarono sugli aspetti procedurali ma la vera questione era il recepimento degli accordi di Minsk nella Costituzione ucraina, cosa assolutamente osteggiata dall'ala nazionalista del parlamento che non tollerava l'idea di una autonomia del Donbass.

Per comprendere perché le posizioni si scontrarono frontalmente proprio sulla **sequenza degli adempimenti**, occorre analizzare la struttura stessa del testo firmato nel febbraio 2015 e gli opposti interessi strategici in gioco.

La struttura degli accordi di Minsk II

Il testo degli accordi di Minsk II conteneva una questione spinosa riguardante il controllo del confine tra Ucraina e Russia nel Donbass.

- **Punto 9 dell'Accordo:** prevedeva il ripristino del completo controllo del confine di Stato da parte del governo ucraino, ma specificava che questo processo sarebbe dovuto iniziare il primo giorno dopo le elezioni locali e **completarsi solo dopo una riforma costituzionale globale** che concedesse lo "statuto speciale" permanente al Donbass (Punto 11).
- **Punto 11 dell'Accordo:** imponeva all'Ucraina di approvare una legge permanente sull'autonomia del Donbass e un'amnistia generale per i combattenti separatisti filorussi.

La posizione di Zelensky a Parigi: "Prima la sicurezza"

Zelensky arrivò a Parigi sotto una fortissima pressione interna. Pochi giorni prima del vertice, le proteste a Kiev contro la "[Formula Steinmeier](#)" (il piano diplomatico definito in Germania per risolvere il conflitto nel Donbass) gli avevano chiarito che concedere l'autonomia al Donbass avrebbe provocato la caduta del suo governo o un'insurrezione interna.

A Parigi, Zelensky sostenne che il testo di Minsk II, per come era formulato, era inapplicabile e formulò tre richieste tassative di revisione della sequenza.

1. **Controllo del confine PRIMA delle elezioni:** l'Ucraina doveva riprendere il controllo del confine con la Russia *prima* di organizzare le elezioni locali nei territori occupati. Senza il controllo del confine, argomentava Zelensky, sarebbe stato impossibile garantire elezioni libere e democratiche secondo gli standard OSCE, poiché la Russia avrebbe potuto continuare a far affluire armi, uomini e risorse finanziarie.
2. **Disarmo completo e ritiro delle truppe straniere:** tutte le formazioni armate filorusse dovevano smobilitare prima di qualsiasi accordo politico.
3. **Nessun cambio costituzionale vincolante:** Zelensky si disse disposto a concedere forme di decentramento amministrativo nel quadro della legge generale ucraina, ma rifiutò di inserire lo "statuto speciale" in via permanente nella Costituzione ucraina. Questa terza richiesta era un palese disconoscimento del punto più importante della Risoluzione ONU 2202.

La posizione di Putin: "Minsk II è intoccabile"

Vladimir Putin rimase del tutto inamovibile, rifiutando qualsiasi modifica alla sequenza o al testo di Minsk II. Tre erano i pilastri della sua argomentazione.

1. **Modifica della Costituzione ucraina:** Putin esigeva che l'Ucraina approvasse prima le modifiche costituzionali per lo statuto speciale e organizzasse le elezioni locali nei territori di Donetsk e Luhansk.
2. **Priorità delle elezioni locali:** per il Cremlino, consegnare il controllo del confine a Kiev prima delle elezioni avrebbe significato "consegnare i separatisti all'esercito ucraino".
3. **Applicazione letterale della Risoluzione ONU 2202:** Putin sostenne che il pacchetto di Minsk era stato blindato da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e che l'Ucraina non poteva riscriverla.

Il pomo della discordia

Zelensky voleva esattamente una modifica del testo (o quantomeno una re-interpretazione vincolante) dell'Accordo di Minsk II, perché riteneva che il testo originale, così com'era stato scritto nel 2015 sotto la presidenza di Poroshenko, fosse una condanna politica per l'Ucraina.

La questione fondamentale era che il testo firmato dall'Ucraina nel 2015 conteneva una sequenza rigida che - secondo Zelensky - andava contro gli interessi di Kiev.

Cosa voleva modificare Zelensky nel testo

Zelensky e la diplomazia ucraina cercavano di modificare principalmente tre punti chiave del testo di Minsk II.

1. La sequenza del punto 9 (Il controllo del confine)

- *Cosa dice il testo di Minsk II.* Il ripristino del controllo ucraino sul confine con la Russia deve iniziare il giorno dopo le elezioni locali e completarsi solo **dopo** la riforma costituzionale per lo statuto speciale del Donbass.
- *La modifica chiesta da Zelensky.* Invertire la sequenza. Prendere il controllo del confine **prima** dello svolgimento delle elezioni locali.

2. La natura dello "Statuto Speciale" (Punto 11)

- *Cosa dice il testo di Minsk II.* L'Ucraina deve approvare una **riforma costituzionale** permanente che garantisca il decentramento e uno statuto speciale per i territori del Donbass, ossia di Donetsk e Luhansk (inclusi diritti su polizia locale autonoma, nomina di giudici e prosecuzione dei rapporti con la Russia).
- *La modifica chiesta da Zelensky.* Rifiutare l'inserimento dello statuto speciale nella Costituzione. Zelensky voleva offrire soltanto un generico "decentramento" valido per tutte le regioni ucraine, senza blindare un'autonomia speciale per il Donbass nel testo supremo dello Stato.

3. Il disarmo delle milizie e il ritiro delle truppe straniere (Punto 10):

- *Cosa dice il testo di Minsk II.* Ritiro di tutti i gruppi armati stranieri e disarmo dei gruppi illegali, ma senza fissare una tempistica stringente legata *antecedentemente* alla preparazione della campagna elettorale.
- *La modifica chiesta da Zelensky.* Il completo disarmo e l'allontanamento di ogni presenza filorussa o separatista armata dovevano essere la **condizione pregiudiziale** per avviare qualsiasi discussione politica o legge elettorale.

Perché Putin disse di "No"

Per Putin, la forza dell'Accordo di Minsk II risiedeva proprio nella sua **formulazione letterale** del 2015, che era stata favorita dalla debolezza militare dell'Ucraina durante le battaglie di Debaltseve, che segnarono la vittoria delle forze separatiste filorusse e il ritiro dell'esercito ucraino.

Mosca considerava il testo di Minsk II non rinegoziabile per due ragioni.

- **Inviolabilità diplomatica:** il testo era stato ratificato dalla **Risoluzione 2202 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU**. Putin sosteneva che riaprire il testo avrebbe significato annullare l'unico accordo internazionale esistente.
- **Perdita del controllo territoriale:** se la Russia avesse ceduto il controllo del confine a Kyiv *prima* delle elezioni e della riforma costituzionale, i separatisti filorussi avrebbero perso la copertura militare russa, consentendo a Kiev di riprendere il controllo del territorio senza concedere alcuna autonomia politica al Donbass.

Il paradosso di Zelensky a Parigi

A Parigi nel dicembre 2019, Zelensky si trovò in una posizione difficilissima.

- **Sul piano interno** non poteva applicare il testo originale di Minsk II (e la stessa Risoluzione ONU 2202) perché la piazza, l'opposizione e i settori militari e nazionalisti lo avrebbero accusato di alto tradimento.
- **Sul piano internazionale:** non poteva ottenere la modifica del testo perché la Russia aveva il potere di veto all'ONU e rifiutava qualsiasi revisione, mentre i mediatori europei (Francia e Germania) spingevano per una soluzione di compromesso ma non volevano far saltare l'architettura di Minsk.

Tentando di cambiare la sequenza e il contenuto del testo, Zelensky ammise di fatto che l'Ucraina non era disposta (e non era in grado) di adempiere a Minsk II così com'era stato concepito nel 2015.

L'esito del vertice

Sebbene il vertice si fosse concluso con un comunicato congiunto che riaffermava l'impegno a un cessate il fuoco e a nuovi scambi di prigionieri, sul nodo politico e strategico fondamentale si consumò una frattura insanabile.

- **Per Zelensky:** accettare la sequenza fissata dalla Risoluzione ONU 2202 avrebbe significato accettare la presenza di un'entità statale filorussa e armata all'interno del sistema politico ucraino, scatenando la reazione violenta dei settori nazionalisti, dei veterani e dell'opposizione politica a Kyiv.
- **Per Putin:** accettare la rinegoziazione della sequenza proposta da Zelensky avrebbe vanificato definitivamente la Risoluzione ONU 2202.

La rigida sequenza di Minsk II — concepita nel 2015 quando l'esercito ucraino era allo sbaraglio — si rivelò un vicolo cieco nel 2019: l'Ucraina non voleva politicamente applicarla. Rischiava la propria stabilità interna. La Russia non volle fare alcuna modifica agli Accordi di Minsk II per non dare all'Ucraina la possibilità di mettere in discussione il punto fondamentale di quegli accordi: l'**autonomia del Donbass**.

La cosa paradossale e imbarazzante per Zelensky è che a Parigi non accettò più di applicare quella **Formula Steinmeier** che lui stesso aveva firmato. Per capirne le ragioni bisogna sapere cosa era tale "Formula".

La Formula Steinmeier

La **Formula Steinmeier** — ideata nel 2016 dall'allora ministro degli Esteri tedesco Frank-Walter Steinmeier — fu il tentativo più concreto della diplomazia europea di sbloccare il vicolo cieco in cui si trovava Minsk II, proponendo un compromesso procedurale sulla sequenza tra elezioni e statuto speciale.

In cosa consisteva la Formula

Il testo originario di Minsk II non chiariva il *tempismo esatto* tra l'entrata in vigore della legge sullo statuto speciale e lo svolgimento delle elezioni locali. La formula provò a scandire l'integrazione con un meccanismo a fasi:

1. **Applicazione provvisoria:** la legge ucraina sullo "statuto speciale" per il Donbas sarebbe entrata in vigore in via **provvisoria** alle ore 20:00 del giorno delle elezioni locali nei territori separatisti.
2. **La valutazione dell'OSCE:** l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) dell'OSCE avrebbe monitorato la regolarità del voto.
3. **Applicazione definitiva:** solo se l'OSCE avesse certificato che le elezioni si erano svolte in modo libero, democratico e secondo gli standard internazionali, la legge sullo statuto speciale sarebbe diventata **permanente**.

Zelensky firmò la Formula Steinmeier ma se ne pentì

Nel settembre 2019, la delegazione ucraina firmò la Formula Steinmeier nel Gruppo di Contatto Trilaterale a Minsk per sbloccare la convocazione del vertice di Parigi. Per Zelensky, la formula rappresentava un modo per **condizionare lo statuto speciale all'esito di elezioni regolari**.

Tuttavia, nonostante questo, l'operazione scatenò una violentissima reazione politica a Kyiv.

Si legge sull'Agenzia Nova del 4 ottobre 2019: “**Manifestazioni di piazza** si sono tenute a Kiev e Lviv, per protestare contro la scelta di siglare la “formula Steinmeier”, considerata come un tradimento della sovranità e integrità territoriale ucraine e una concessione di Zelensky alla Russia”.

Figure di spicco come l'ex presidente Petro Poroshenko e altri leader dell'opposizione attaccarono duramente Zelensky, accusandolo di tradimento e definendo l'accordo la "Formula di Putin".

Dopo l'invasione russa del 2022, Frank-Walter Steinmeier (divenuto nel frattempo Presidente federale della Germania) è stato bersaglio di durissime critiche in Ucraina, ed etichettato come un politico filo-russo. L'episodio più emblematico di questa ostilità si verificò nell'aprile 2022, quando il presidente ucraino Volodymyr Zelensky [rifiutò la visita di Steinmeier](#) a Kiev sostenendo che [non era il benvenuto](#).