**Università Ca' Foscari Venezia**

Corso di Laurea Magistrale in Economia e Gestione delle Arti e delle Attività Culturali

# Creative Europe per l'Ucraina: il re-granting come dispositivo di accesso ai fondi europei per la cultura (2022-2025)

**Relatore**
Prof. Remi Wacogne

**Laureanda**
Federica Taeko Centra
Matricola: 966768

**Anno accademico 2025/2026**

**Introduzione** 4
**Capitolo 1 - Quadro teorico e istituzionale: la cultura nelle relazioni esterne dell'UE e lo status dell'Ucraina in Creative Europe** 8
1.1. Introduzione 8
1.2. La base giuridica: cultura come competenza di sostegno 10
1.2.1. Articolo 6 TFUE: competenze di sostegno 10
1.2.2. Articolo 167 TFUE: politica culturale e apertura esterna 11
1.2.3. Oltre la competenza culturale: la European policy of culture 12
1.2.4. Sussidiarietà, complementarità e valore aggiunto europeo 15
1.2.5. Il Capitolo 26 dell'acquis: Education and culture 16
1.3. La strategia UE per le relazioni culturali internazionali (2016) 16
1.3.1. Contesto e natura della Comunicazione congiunta 16
1.3.2. Relazioni culturali internazionali e diplomazia culturale 17
1.3.3. Cultura, dialogo interculturale e conflitti 18
1.3.4. Complementarità intelligente e ruolo di catalizzatore 19
1.4. La New European Agenda for Culture (2018): culture as a resource 20
1.4.1. Diagnosi della crisi e funzione assegnata alla cultura 20
1.4.2. Culture as a resource: la lettura di Yúdice 21
1.4.3. La dimensione esterna: continuità con la strategia del 2016 22
1.5. Cultura, soft power e gestione dei conflitti nella letteratura 23
1.5.1. Soft power e diplomazia culturale 23
1.5.2. Cultura come dimensione trasversale: la lettura di Grove 23
1.5.3. Foreign cultural policy e prevenzione dei conflitti 24
1.6. Dalla strategia al mandato operativo: le Conclusioni del Consiglio 2019 25
1.7. L'Ucraina nel quadro esterno dell'UE: dal vicinato alla candidatura 26
1.7.1. Partenariato orientale e Accordo di Associazione 26
1.7.2. Partecipazione a Creative Europe e status di paese del vicinato 27
1.7.3. Domanda di adesione e concessione dello status di candidato 27
1.7.4. Implicazioni per Creative Europe nel Regolamento 2021/818 28
1.8. La dichiarazione di Mariya Gabriel (aprile 2022) come primo atto politico-culturale 28
1.8.1. Contenuto e frame dello statement 28
1.8.2. Strumenti attivati: l'adattamento di strumenti esistenti 29
1.8.3. Continuità e discontinuità con il quadro precedente 30
1.9. Creative Europe tra vincoli strutturali e apertura alle organizzazioni grassroots 30
1.10. Il problema analitico e la domanda di ricerca 32
**Capitolo 2 - Dalla priorità politica al bando: gli strumenti di Creative Europe per l'Ucraina (2022-2025)** 34
2.1. Introduzione 34
2.1.1. Dal quadro teorico agli strumenti operativi 34
2.1.2. Delimitazione del perimetro: la strand CULTURE 35
2.1.3. I criteri di analisi e i tre livelli documentali 36
2.2. Dai quadri strategici ai Work Programme: l'Ucraina nella programmazione annuale (2021-2025) 37
2.2.1. I programmi di lavoro come traduzione annuale del regolamento 37
2.2.2. Prima del conflitto: i programmi di lavoro 2021 e 2022 38
2.2.3. Il programma di lavoro 2023: l'Ucraina entra nella programmazione 39
2.2.4. Il programma di lavoro 2024: il sostegno dentro gli strumenti ordinari 41

2.2.5. Il programma di lavoro 2025: verso la piena partecipazione 43
2.2.6. Sintesi: un regime di eleggibilità stabile e meccanismi di distribuzione mobili 44
2.3. Gli strumenti della strand CULTURE 44
2.3.1. Perché guardare agli strumenti ordinari 44
2.3.2. Gli European Cooperation Projects (2022-2025) 45
2.3.3. Circulation of European Literary Works: un work package dedicato alle opere in ucraino 47
2.3.4. Le altre call della strand CULTURE (2022 e 2024) 48
2.3.5. Il financial support to third parties come meccanismo ordinario della strand 50
2.3.6. Culture Moves Europe: il controcampo dell'accesso diretto 52
2.4. Le due call dedicate al settore culturale ucraino (2023 e 2025) 54
2.4.1. La call del 2023: contesto e obiettivi 54
2.4.2. La call del 2025: contesto e obiettivi 56
2.4.3. La redistribuzione a terzi come meccanismo centrale 57
2.4.4. Requisiti, criteri di valutazione e regime finanziario 58
2.4.5. Che cosa cambia fra il 2023 e il 2025 60
2.4.6. Il nesso cultura-territorio e i limiti della redistribuzione intermediata 61
2.5. La domanda chiave del capitolo e il ponte verso i progetti 62
2.5.1. La risposta analitica 62
2.5.2. Il limite dichiarato e il ponte verso il capitolo 3 64
**Capitolo 3 - I progetti finanziati: due casi a confronto 65**
3.1. Introduzione 65
3.1.1. Dall'architettura degli strumenti alla loro attuazione 65
3.1.2. I casi e il perimetro 65
3.1.3. Le domande di ricerca e i margini entro cui si collocano 66
3.1.4. La griglia a cinque assi 67
3.1.5. Fonti, metodo e limiti dichiarati 68
3.2. ZMINA: Rebuilding 69
3.2.1. Collocazione e caratteristiche del progetto 69
3.2.2. Il consorzio e il profilo istituzionale dei beneficiari diretti 70
3.2.3. Il disegno dei bandi secondari: due canali strutturalmente divergenti 70
3.2.4. Il profilo dei destinatari finali 74
3.2.5. Il ruolo delle comunità nella definizione delle attività 78
3.2.6. ZMINA: Resilience: l'architettura dichiarata della prosecuzione 81
3.3. Culture Helps / Культура допомагає 83
3.3.1. Collocazione e caratteristiche del progetto 83
3.3.2. Il consorzio e il profilo istituzionale dei beneficiari diretti 84
3.3.3. Il disegno dei bandi secondari: tre canali, quattordici tornate 84
3.3.4. Il profilo dei destinatari finali 87
3.3.5. Il ruolo delle comunità nella definizione delle attività 90
3.3.6. Culture Helps Solidarity: l'architettura dichiarata della prosecuzione 92
3.4. Cultural Horizons: una variante nella destinazione del sub-grant 93
3.5. I progetti senza redistribuzione: U-RE-HERIT e UAxEU 95
3.6. Analisi comparativa 97
3.6.1. I modelli operativi a confronto 97
3.6.2. Soglie di accesso e destinatari effettivi 99
3.6.3. Il coinvolgimento delle comunità: evidenze e limiti rispetto alle Conclusioni del Consiglio del 2019 100

3.6.4. Il confronto diacronico: dal 2023 al 2025 102
3.7. Esiti 103
**Conclusioni** **104**
**Bibliografia e fonti** **109**

# Introduzione

L'invasione su larga scala dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, iniziata il 24 febbraio 2022, ha attribuito nuova urgenza alla dimensione culturale dell'azione esterna dell'Unione europea. Alla tutela del patrimonio minacciato si sono affiancati il sostegno agli artisti e alle organizzazioni culturali ucraine, l'accesso alla cultura per le persone sfollate e la preparazione della ripresa post-bellica dei settori culturali e creativi.[1] Una risposta che riflette una concezione della cultura non soltanto come ambito da proteggere e sostenere, ma come risorsa di dialogo e costruzione di relazioni, anche nella gestione dei conflitti e nella ricostruzione post-bellica.[2] Creative Europe è divenuto uno degli strumenti attraverso cui tali finalità sono state tradotte in interventi finanziari. Questo impiego del programma si colloca tuttavia entro un quadro già definito: una competenza culturale dell'Unione di carattere complementare, una strategia che assegna alla cultura una funzione nelle relazioni internazionali e una struttura di finanziamento fondata prevalentemente su bandi competitivi e partenariati transnazionali.

La ricerca prende avvio dalla tensione tra due elementi presenti in questo quadro. Da un lato, i documenti europei riconoscono la necessità di raggiungere organizzazioni *grassroots* (termine impiegato negli atti normativi e nei documenti di programmazione dell'Unione europea), attori locali e comunità, soprattutto nei contesti fragili o interessati da conflitti. Le Conclusioni del Consiglio su un approccio strategico dell'UE alle relazioni culturali internazionali del 2019 invitano inoltre a coinvolgere gli attori della società civile e gli organismi culturali locali «su un piano di parità» nella pianificazione, concezione e attuazione dei progetti.[3] Dall'altro, l'accesso diretto alle call oggetto dell'analisi richiede personalità giuridica, capacità amministrativa e finanziaria, esperienza progettuale e, in numerose azioni, la partecipazione a consorzi transnazionali.[4] Queste condizioni tendono a favorire soggetti già strutturati e inseriti in reti europee. Il problema non riguarda quindi soltanto la quantità di risorse mobilitate per l'Ucraina, ma il modo in cui l'architettura degli strumenti seleziona gli interlocutori e determina chi possa effettivamente accedervi.

In questa tensione si colloca il *re-granting*, indicato nei documenti europei come *financial support to third parties* o *cascading grants*. Il meccanismo prevede che il beneficiario diretto di una sovvenzione europea redistribuisca parte delle risorse a destinatari

[1] Dichiarazione Gabriel, 21 aprile 2022; CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 1-2.
[2] JOIN(2016) 29 final; COM(2018) 267 final; Conclusioni 2019/C 192/04; Nye, 2004.
[3] 2019/C 192/04, punto 24.
[4] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2, 6 e 7; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 2, 6 e 7.

selezionati attraverso bandi secondari.[5] Introducendo un livello intermedio tra l'Unione e i destinatari finali, esso può ridurre alcune delle barriere che rendono difficile l'accesso diretto ai fondi europei da parte di persone fisiche, iniziative informali e organizzazioni di piccole dimensioni, comprese quelle radicate in centri minori, aree rurali e territori economicamente più fragili. Al tempo stesso, la sua efficacia dipende dalle scelte compiute dagli intermediari: articolazione dei canali, importi, requisiti, criteri di valutazione, composizione degli organi di selezione e modalità di accompagnamento. Il *re-granting* non elimina pertanto il problema della selezione, ma ne modifica la sede e gli attori.

Su questa base, la tesi si domanda in quale misura gli strumenti finanziari attivati da Creative Europe a sostegno del settore culturale ucraino tra il 2022 e il 2025 siano compatibili con il duplice obiettivo di raggiungere soggetti culturali locali poco strutturati e di coinvolgere le comunità nella definizione delle attività. Più precisamente, la ricerca verifica se la cosiddetta «svolta ucraina» del programma abbia prodotto un cambiamento nelle condizioni di accesso al finanziamento o abbia piuttosto adattato strumenti già esistenti; quale funzione assuma il *re-granting* all'interno di tale adattamento; quali modelli operativi siano stati costruiti dagli intermediari; quali soggetti abbiano ricevuto i *sub-grant*; e quali evidenze esistano di un coinvolgimento delle comunità nella definizione delle attività, oltre che nella loro fruizione.

L'ambito dell'indagine è delimitato alla *strand* CULTURE di Creative Europe nel periodo 2022-2025. Il punto di partenza temporale coincide con l'inizio dell'invasione su larga scala e con le prime misure annunciate dalla Commissione; il punto di arrivo consente di includere la seconda call dedicata al settore culturale ucraino e i primi elementi relativi ai progetti da essa finanziati. Il confronto comprende i programmi di lavoro annuali, gli strumenti ordinari rilevanti e le due call specificatamente dedicate all'Ucraina: CREA-CULT-2023-COOP-UA e CREA-CULT-2025-COOP-UA.[6] Sul piano dell'attuazione, l'analisi si concentra su ZMINA: Rebuilding e Culture Helps,[7] gli unici due progetti conclusi della call 2023 che hanno applicato il *re-granting*, e considera, con un grado di approfondimento proporzionato alla documentazione disponibile, le loro prosecuzioni, Cultural Horizons e i progetti del filone di medio periodo che non redistribuiscono risorse a terzi.

[5] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 2.
[6] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 1; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 1.
[7] Funding & Tenders Opportunities Portal, schede progetto GA 101121521 e GA 101121535.

La ricerca adotta un'analisi documentale articolata su tre livelli. Il primo ricostruisce il quadro giuridico, strategico e teorico entro cui la cultura assume una funzione nelle relazioni esterne dell'Unione e colloca l'evoluzione dello status dell'Ucraina rispetto all'UE e a Creative Europe. Il secondo esamina i programmi di lavoro e i documenti di call come testi tecnico-politici che traducono le priorità in condizioni operative: eleggibilità, requisiti di partenariato, soglie finanziarie, criteri di valutazione e disciplina del sostegno a terzi. Il terzo analizza i progetti attraverso le schede del Funding & Tenders Opportunities Portal, i project report summary, i deliverable contrattuali depositati presso l'EACEA e i materiali pubblicati sui canali ufficiali dei beneficiari. Per i due casi principali è stata applicata una griglia comune relativa alla collocazione nella call, al profilo dei beneficiari diretti, alla struttura dei bandi secondari, ai destinatari finali e al ruolo attribuito alle comunità. I dati quantitativi sono stati ricostruiti a partire dalle fonti disponibili e utilizzati per confrontare canali, soglie, distribuzione delle risorse e profili dei destinatari.

La natura del corpus impone alcune cautele. I documenti contrattuali costituiscono fonti solide per ricostruire date, importi, requisiti e procedure, ma rappresentano anche il punto di vista dei soggetti che hanno progettato e attuato gli interventi. Non sono state condotte interviste: la documentazione disponibile copre già ampiamente la prospettiva dei gestori, mentre non è stato possibile costruire un corpus di interviste sufficientemente ampio e comparabile con destinatari finali e comunità. La documentazione pubblica non rende inoltre disponibili in modo uniforme la natura giuridica, la dimensione e l'anzianità di tutti i destinatari, né consente di osservare sistematicamente la partecipazione delle comunità dal loro punto di vista. Infine, i progetti finanziati nel 2025 sono ancora in corso: il confronto diacronico può quindi riguardarne l'architettura dichiarata, non gli esiti. Questi limiti non sono esterni all'analisi, perché la disponibilità delle informazioni condiziona anche la possibilità di verificare il raggiungimento degli obiettivi di accesso e partecipazione formulati dal programma.

Il lavoro è organizzato in tre capitoli. Il primo ricostruisce la base giuridica della competenza culturale europea, le strategie dell'Unione per le relazioni culturali internazionali, il nesso tra cultura, *soft power* e gestione dei conflitti, e il passaggio dell'Ucraina dalla politica di vicinato allo status di paese candidato. Si conclude individuando la tensione tra l'apertura regolamentare alle organizzazioni *grassroots* e il permanere di condizioni che favoriscono attori consolidati. Il secondo capitolo segue la traduzione di questo quadro nei programmi di lavoro e nelle call della *strand* CULTURE. Il confronto mostra la stabilità del regime di eleggibilità dei beneficiari diretti e la variabilità dei canali

attraverso cui il sostegno all'Ucraina viene veicolato, con il *re-granting* reso centrale e obbligatorio nei filoni di sostegno immediato delle call dedicate. Il terzo capitolo passa dal disegno all'attuazione e confronta i modelli costruiti da ZMINA: Rebuilding e Culture Helps, i destinatari raggiunti, la distribuzione delle risorse e le forme documentate di coinvolgimento delle comunità, estendendo il confronto, entro i limiti delle fonti, ai progetti finanziati nel 2025.

Nel corso della ricerca è stata utilizzata l'intelligenza artificiale generativa come supporto alla redazione dei testi, alla revisione linguistica e argomentativa e all'esecuzione e verifica dei calcoli impiegati nelle tabelle. Lo strumento non è stato utilizzato come fonte. Gli output prodotti sono stati sottoposti a controllo puntuale rispetto alle fonti utilizzate nella ricerca. La selezione e analisi del corpus documentale, l'impostazione metodologica, le scelte interpretative e la responsabilità del testo finale restano dell'autrice.

# Capitolo 1 - Quadro teorico e istituzionale: la cultura nelle relazioni esterne dell'UE e lo status dell'Ucraina in Creative Europe

## 1.1. Introduzione

In questo capitolo si ricostruisce il quadro teorico e istituzionale entro cui si colloca la risposta del programma Creative Europe[8] (CREA) al conflitto in Ucraina. L'ipotesi di fondo è che la configurazione degli strumenti di finanziamento culturale dell'Unione non possa essere compresa senza fare riferimento, da un lato, ai vincoli giuridici che definiscono la competenza culturale dell'UE e, dall'altro, ai *frame* discorsivi che attribuiscono alla cultura una funzione politica esterna in termini di *soft power*, sviluppo e gestione dei conflitti, dalla loro prevenzione alla ricostruzione post-bellica.

Questo secondo elemento merita una premessa, perché introduce il problema analitico che attraversa l'intera tesi. I programmi di finanziamento culturale dell'Unione europea, e Creative Europe in particolare, sono spesso presentati come strumenti in grado di rafforzare la società civile culturale e di raggiungere attori locali anche in contesti fragili o segnati da conflitti. Al tempo stesso, la letteratura sui programmi di finanziamento europei ha evidenziato come requisiti quali la capacità amministrativa e finanziaria, l'esperienza progettuale, la partecipazione a reti transnazionali e la gestione di procedure complesse possano favorire la partecipazione di soggetti già strutturati e dotati di maggiori risorse organizzative.

In questo quadro, il meccanismo del *re-granting* assume particolare rilevanza. Consentendo la redistribuzione dei fondi attraverso beneficiari diretti che agiscono da intermediari e redistribuiscono successivamente parte dei fondi a organizzazioni locali, esso si presenta come uno degli strumenti potenzialmente più adatti a ridurre la distanza tra i programmi europei e gli attori culturali dal basso, che difficilmente potrebbero accedere direttamente ai bandi dell'Unione. Resta tuttavia da verificare in che misura tale potenzialità trovi effettiva traduzione nei meccanismi di attuazione dei programmi finanziati.

Il conflitto in Ucraina rende questa questione particolarmente significativa. Se il discorso istituzionale europeo attribuisce alla cultura un ruolo nella resilienza sociale, nel sostegno alle comunità colpite dal conflitto e nella ricostruzione del settore creativo e culturale, diventa rilevante interrogarsi su quali soggetti riescano concretamente ad accedere alle risorse

[8] Regolamento (UE) 2021/818.

mobilitate e attraverso quali meccanismi. Il presente capitolo introduce le categorie teoriche e istituzionali necessarie per affrontare questa domanda; i capitoli successivi ne verificheranno la portata attraverso l'analisi delle call dedicate all'Ucraina e dei progetti finanziati.

Su questa base, l'obiettivo del capitolo è duplice. Da una parte, esso ricostruisce il contesto normativo e strategico che disciplina l'azione culturale esterna dell'Unione, a partire dai Trattati e da un insieme di documenti di indirizzo politico - in particolare la *EU Strategy for International Cultural Relations* del 2016, la *New European Agenda for Culture* del 2018 e le Conclusioni del Consiglio su un approccio strategico dell'UE alle relazioni culturali internazionali del 2019.[9] Dall'altra, mette in relazione questo quadro con la traiettoria istituzionale dell'Ucraina rispetto all'Unione - dal Partenariato orientale al successivo riconoscimento dello status di paese candidato[10] - e con le conseguenze che tale passaggio produce rispetto all'accesso a Creative Europe e ai suoi strumenti.

Il capitolo procede per passaggi successivi. Si parte dalla base giuridica della competenza culturale dell'Unione, per poi analizzare la strategia UE per le relazioni culturali internazionali e la *New European Agenda for Culture* come momenti di costruzione dell'agenda politica e discorsiva sulla cultura nelle relazioni esterne. Si introduce quindi il contributo della letteratura sul nesso tra cultura, *soft power* e politiche di gestione dei conflitti, comprese le dimensioni della prevenzione, del *peacebuilding* e della ricostruzione, che consente di leggere i documenti dell'Unione oltre il loro livello programmatico. In questo percorso, le Conclusioni del Consiglio del 2019 segnano il passaggio in cui tali orientamenti vengono formalmente assunti dagli Stati membri e tradotti in un mandato operativo. Si colloca quindi l'Ucraina nel quadro esterno dell'UE prima e dopo il 2022, per rileggere, alla luce di questo quadro, la dichiarazione di Mariya Gabriel dell'aprile 2022 come primo atto politico-istituzionale dedicato al conflitto in Ucraina.[11] L'ultimo passaggio esamina la tensione, interna al regolamento di *Creative Europe*, tra l'apertura alle organizzazioni *grassroots* e i requisiti che continuano ad avvantaggiare gli attori consolidati, per poi tornare, in chiusura, al problema della selezione degli interlocutori introdotto in questa sezione.

La domanda chiave che guida questo capitolo può essere formulata come segue: in che misura il passaggio dell'Ucraina da paese associato a paese candidato, nel giugno 2022, ridefinisce gli strumenti finanziari a sostegno del settore culturale di cui il paese dispone o può disporre, e come si inserisce la dichiarazione di Mariya Gabriel in questo mutamento

[9] JOIN(2016) 29 final; COM(2018) 267 final; Conclusioni 2019/C 192/04.
[10] Consiglio europeo, Conclusioni 23-24 giugno 2022 (EUCO 24/22).
[11] Dichiarazione Gabriel, 21 aprile 2022.

politico-istituzionale? Questa domanda costituisce il ponte verso i capitoli successivi, nei quali l'attenzione si sposterà dai documenti quadro alle call specifiche e, infine, ai progetti operativi.

## 1.2. La base giuridica: cultura come competenza di sostegno

### 1.2.1. Articolo 6 TFUE: competenze di sostegno

Il riferimento preliminare per inquadrare la competenza culturale dell'Unione è la disciplina sulla ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri contenuta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).[12] L'articolo 6 TFUE include la cultura tra i settori in cui l'Unione può soltanto «svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri», senza disporre di un potere di armonizzazione delle normative nazionali.[13] Questo dato testuale viene generalmente interpretato in dottrina come indicativo del carattere non legislativo e non armonizzatore della competenza culturale europea: l'UE non può usare tale base giuridica per uniformare gli ordinamenti culturali interni, ma solo per promuovere cooperazione, scambio di buone pratiche e iniziative comuni.

In questa prospettiva, la competenza culturale europea si esercita soprattutto attraverso incentivi e strumenti di orientamento piuttosto che mediante norme vincolanti. Ciò comprende, da un lato, programmi di finanziamento e misure di sostegno alla cooperazione transnazionale, al coordinamento tra amministrazioni e al *networking* tra attori del settore; dall'altro, un insieme di strumenti di *soft law* - raccomandazioni, comunicazioni della Commissione, quadri strategici comuni, metodo di coordinamento aperto - che orientano l'azione degli Stati membri senza incidere direttamente sui loro ordinamenti. La cultura si configura così come un ambito in cui l'Unione non legifera in senso forte, ma crea cornici di cooperazione e condizioni favorevoli allo sviluppo di iniziative comuni.

Da un punto di vista operativo, i programmi di finanziamento costituiscono uno dei principali canali attraverso cui l'Unione esercita concretamente la propria competenza di sostegno: selezionano priorità, incentivano il raggiungimento di obiettivi e favoriscono forme di cooperazione coerenti con l'agenda europea.

Il programma di finanziamento Creative Europe rappresenta un esempio particolarmente rilevante di questa modalità di intervento. Esso non sostituisce le politiche culturali nazionali né ne unifica i contenuti, ma le affianca promuovendo progetti transnazionali, reti di

[12] TFUE.
[13] TFUE, art. 6, lett. c).

cooperazione, mobilità, *capacity-building* e occasioni di coordinamento tra operatori culturali di paesi diversi. In questo senso, il programma integra le politiche nazionali in quanto crea uno spazio europeo di cooperazione che i singoli Stati, agendo isolatamente, non potrebbero produrre nelle stesse forme e con la stessa scala.

### 1.2.2. Articolo 167 TFUE: politica culturale e apertura esterna

Se l'articolo 6 TFUE definisce la natura della competenza culturale dell'Unione come competenza di sostegno, l'articolo 167 TFUE ne specifica contenuti, obiettivi e modalità di esercizio.[14] La disposizione stabilisce che l'azione dell'Unione è volta a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e integrare la loro azione in diversi ambiti: il miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, la conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, gli scambi culturali non commerciali e la creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.[15] Il paragrafo 5 precisa inoltre che tali obiettivi devono essere perseguiti «ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri», in coerenza con quanto già previsto dall'articolo 6 TFUE[16] e confermando la natura complementare, e non sostitutiva, dell'intervento europeo.

L'articolo 167 risulta inoltre particolarmente rilevante perché apre lo spazio della dimensione esterna dell'azione culturale dell'Unione. Il paragrafo 3 prevede infatti che l'Unione e gli Stati membri favoriscano la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa,[17] introducendo una dimensione internazionale dell'intervento culturale europeo, seppur entro i limiti propri di una competenza di sostegno. Il paragrafo 4 introduce invece quella che, nel linguaggio delle politiche europee e nella dottrina, viene spesso indicata come clausola di *cultural mainstreaming*: l'Unione è tenuta a tener conto degli aspetti culturali nell'azione svolta sulla base di altre disposizioni dei Trattati, «in particolare al fine di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture».[18]

Letti in questa prospettiva, il paragrafo 3 e il paragrafo 4 dell'articolo 167 non riguardano soltanto il rapporto tra Unione e Stati membri, ma contribuiscono a collocare la cultura all'interno di una dimensione multilivello e trasversale. La cooperazione internazionale e l'integrazione degli aspetti culturali in altre politiche dell'Unione mostrano infatti come la

[14] TFUE, art. 167.
[15] TFUE, art. 167, parr. 1-2.
[16] TFUE, art. 167, par. 5.
[17] TFUE, art. 167, par. 3.
[18] TFUE, art. 167, par. 4.

cultura non sia confinata a un settore autonomo, ma possa essere incorporata in ambiti fondati su basi giuridiche differenti - quali lo sviluppo, il vicinato, l'allargamento, la sicurezza, la cooperazione allo sviluppo o le relazioni esterne - quando tale integrazione risulti coerente con i loro obiettivi.

La dimensione di mainstreaming culturale non è puramente teorica: l'Unione la traduce operativamente attraverso una pluralità di strumenti di azione esterna, ciascuno dei quali integra la dimensione culturale secondo una logica propria.[19] Lo Strumento di partenariato la inserisce nel registro della diplomazia pubblica e della visibilità internazionale dell'Unione; lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) la riconduce alla libertà di espressione artistica e culturale quale componente dei diritti fondamentali; lo Strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) la considera una leva di crescita economica e di rafforzamento delle industrie culturali nei paesi partner; lo Strumento per la stabilità e la pace (IcSP) riconosce il ruolo degli attori culturali nei programmi di prevenzione dei conflitti e costruzione della pace.

Questa pluralità di strumenti e basi giuridiche conferma l'assenza di una politica culturale esterna autonoma dell'Unione: la cultura entra nell'azione esterna non come settore indipendente, ma attraverso strumenti costruiti per perseguire obiettivi ulteriori - sviluppo, sicurezza, diritti umani, visibilità internazionale - dei quali assume in parte il linguaggio e i vincoli operativi. Parlare di *cultural mainstreaming* significa dunque riconoscere che la competenza culturale dell'Unione viene presa in considerazione all'interno di competenze preesistenti e che, proprio per questo, opera secondo una logica di integrazione trasversale, tanto tra politiche diverse quanto tra differenti livelli di governance.

Questa impostazione sarà successivamente valorizzata dai documenti strategici dell'Unione, che, anziché costruire una politica culturale esterna pienamente autonoma, tenderanno a collocare la cultura all'interno di strumenti e quadri d'azione più ampi della politica estera, della cooperazione e delle relazioni internazionali dell'Unione.

### 1.2.3. Oltre la competenza culturale: la European policy of culture

La definizione della competenza culturale contenuta nell'articolo 167 TFUE consente di delineare il quadro giuridico entro cui l'Unione può intervenire in materia di cultura, ma non esaurisce la portata delle politiche concretamente sviluppate dalle istituzioni europee. La limitazione della competenza a funzioni di sostegno, coordinamento e integrazione non ha

[19] JOIN(2016) 29 final, sez. 2 (programmi tematici di azione esterna: Strumento di partenariato, EIDHR, DCI, IcSP).

infatti impedito che, nel corso del processo di integrazione europea, la cultura assumesse un ruolo progressivamente più ampio, estendendosi oltre il perimetro della politica culturale in senso stretto e trovando applicazione in una pluralità di strumenti, programmi e ambiti di intervento. Per questa ragione, una parte della letteratura propone di leggere l'azione dell'Unione non tanto come una *European cultural policy*, quanto piuttosto come una più ampia *European policy of culture*.

Come osservano Oriane Calligaro e Antonios Vlassis, parlare di *European cultural policy* rischia infatti di suggerire l'esistenza di una politica settoriale autonoma, chiaramente delimitata e dotata di strumenti propri. Tale rappresentazione non corrisponde, tuttavia, all'evoluzione delle politiche europee.[20] La cultura costituisce piuttosto un oggetto di intervento trasversale, mobilitato all'interno di politiche differenti e progressivamente incorporato in obiettivi economici, sociali, diplomatici e di cooperazione internazionale. In questa prospettiva, la cultura non rappresenta esclusivamente il fine dell'azione pubblica europea, ma diviene anche uno strumento attraverso cui l'Unione persegue finalità ulteriori, contribuendo alla costruzione di strategie che eccedono il solo sostegno alle attività culturali.

L'adozione dell'espressione *European policy of culture* risponde dunque all'esigenza di descrivere una configurazione della politica culturale europea più articolata rispetto a quella ricavabile dalla sola base giuridica dei Trattati. Come evidenzia Calligaro, la cultura si colloca infatti «at the confluence of different fields of public policy and different levels of governance»,[21] trovandosi all'intersezione di una pluralità di politiche pubbliche e di livelli decisionali differenti. Essa può essere regolata o mobilitata nell'ambito delle politiche commerciali, industriali, della comunicazione, dello sviluppo e delle relazioni internazionali, senza che tali interventi siano necessariamente riconducibili a una politica culturale in senso stretto.

Questa impostazione permette di superare una lettura esclusivamente istituzionale del rapporto tra Unione europea e Stati membri. La costruzione della politica europea della cultura non dipende infatti soltanto dalle competenze attribuite alle istituzioni dell'Unione, ma prende forma attraverso una governance multilivello nella quale interagiscono soggetti e spazi differenti. Accanto alla Commissione europea, al Parlamento europeo e ai governi nazionali, assumono rilievo organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'UNESCO, autorità regionali e locali, reti culturali transnazionali, organizzazioni professionali, associazioni di settore, operatori culturali e industrie creative. L'attuazione

[20] Calligaro, 2017.
[21] Calligaro, 2017, p. 9.

delle politiche culturali europee risulta quindi dall'interazione tra questi molteplici attori, ciascuno dei quali contribuisce, con intensità e modalità differenti, alla definizione delle priorità e delle pratiche di intervento.

In questa prospettiva, anche il patrimonio culturale e la diversità delle espressioni culturali assumono un significato diverso rispetto a quello desumibile dalla sola formulazione dell'articolo 167 TFUE. Essi non rappresentano soltanto obiettivi di tutela o di valorizzazione, ma diventano ambiti attraverso i quali l'Unione costruisce reti di cooperazione, promuove partenariati transnazionali e sviluppa forme di coordinamento tra livelli di governo differenti. La politica culturale europea si realizza pertanto non soltanto mediante atti normativi o programmi di finanziamento, ma anche attraverso la creazione di spazi di cooperazione nei quali istituzioni europee, autorità territoriali e organizzazioni culturali partecipano congiuntamente all'attuazione delle priorità individuate dall'Unione.

Questi spazi di cooperazione non sono tuttavia neutrali rispetto alla definizione dei territori e dei patrimoni sui quali intervengono. Attraverso la formulazione degli obiettivi, delle categorie di azione e dei destinatari, i programmi europei contribuiscono anche a delimitare quali espressioni culturali siano rese visibili e riconosciute come parte di un patrimonio europeo e in quale rapporto esse siano poste con le identità locali e nazionali. L'analisi longitudinale delle call culturali condotta da Birgit Mitter mostra, in particolare, il progressivo passaggio dal richiamo a un patrimonio comune con funzione prevalentemente unificante alla valorizzazione della diversità culturale come componente della comunità europea.[22] Sul piano territoriale, la traduzione degli obiettivi europei nei contesti locali richiede invece un processo di adattamento e negoziazione: lo studio dedicato a Oulu2026 evidenzia come esigenze e aspettative possano divergere tra livello europeo, amministrazioni locali e comunità e come una partecipazione significativa degli attori locali sia necessaria per evitare una perdita di legittimità della politica culturale.[23] In questo senso, le politiche culturali dell'Unione non si limitano a finanziare territori e patrimoni assunti come realtà già date, ma concorrono a costruirli come oggetti di intervento, collegandoli a categorie, reti e priorità definite a più livelli.

Questa prospettiva teorica risulta particolarmente utile per l'analisi sviluppata nei paragrafi successivi. Essa consente infatti di leggere i documenti strategici adottati dall'Unione non come semplici dichiarazioni programmatiche, ma come momenti di progressiva definizione di una più ampia politica europea della cultura, nella quale la

[22] Mitter, 2025, pp. 366 e 375-378.
[23] Renko et al., 2025, pp. 137-139 e 150-151.

dimensione culturale viene progressivamente integrata nelle strategie di cooperazione, sviluppo e relazioni esterne. È all'interno di questa evoluzione che si collocano, negli anni successivi, sia la Strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali del 2016 sia il programma Creative Europe, oggetto dell'analisi condotta in questa ricerca.

### 1.2.4. Sussidiarietà, complementarità e valore aggiunto europeo

La competenza di sostegno in materia culturale va inoltre letta alla luce del principio di sussidiarietà, enunciato nel Trattato sull'Unione europea (TUE) e precisato dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.[24] In base a tale principio, nei settori che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, quest'ultima interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in modo sufficiente dagli Stati membri e possano, invece, per portata o effetti, essere realizzati meglio a livello di Unione.

Nel campo culturale, la sussidiarietà si traduce in un criterio di legittimazione dell'intervento europeo: l'Unione agisce quando è in grado di apportare un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri, e non quando si limita a sovrapporsi ad essa. Nei documenti di *policy* e nella letteratura, tale logica è spesso sintetizzata nella formula del valore aggiunto europeo, inteso come capacità dell'azione dell'UE di produrre risultati che i singoli Stati, operando separatamente, non sarebbero in grado di conseguire con analoga efficacia.

La *EU Strategy for International Cultural Relations* del 2016 e la *New European Agenda for Culture* del 2018 riprendono esplicitamente tale lessico, sottolineando come l'Unione intervenga nella promozione delle relazioni culturali internazionali nei casi in cui la sua azione risulti più efficace di quella svolta a livello nazionale, regionale o locale.[25] In questa prospettiva, il ruolo dell'UE non è quello di un livello politico sovraordinato che sostituisce gli Stati membri, bensì quello di un catalizzatore di sinergie, di coordinatore di risorse e di cornice comune che si innesta sulle politiche nazionali per rafforzarne la proiezione esterna.

È in questo quadro che il programma Creative Europe può essere interpretato come uno degli strumenti privilegiati attraverso cui l'Unione realizza il proprio valore aggiunto in ambito culturale. Attraverso il sostegno a consorzi transnazionali, reti europee, mobilità, progettazione congiunta e cooperazione multilivello, il programma non mira ad armonizzare le politiche culturali degli Stati membri, ma a incentivare forme di cooperazione coerenti con

[24] TUE, art. 5; Protocollo n. 2.
[25] JOIN(2016) 29 final, sez. 2; COM(2018) 267 final, parr. 1-2.

la logica della complementarità e con quella che la strategia del 2016 definisce complementarità intelligente.

### 1.2.5. Il Capitolo 26 dell'acquis: Education and culture

Nell'acquis dell'Unione europea - l'insieme dei diritti e degli obblighi che costituisce il patrimonio normativo comune dell'UE e opera da principale riferimento nei negoziati di adesione - il Capitolo 26 è dedicato a *Education and culture*.[26] Esso conferma che istruzione, formazione, gioventù, sport e cultura rimangono prevalentemente competenze degli Stati membri, pur inserendosi in un quadro di cooperazione europea fondato soprattutto su strumenti quali raccomandazioni, conclusioni e risoluzioni del Consiglio, oltre che su un numero limitato di disposizioni vincolanti e sulla relativa giurisprudenza, in particolare in materia di non discriminazione nell'accesso all'istruzione e di mobilità dei cittadini europei.

Per quanto riguarda la cultura, il capitolo richiama i principi sanciti dall'articolo 167 TFUE, che impegnano l'Unione e gli Stati membri a promuovere la diversità culturale e a integrare la dimensione culturale nelle altre politiche dell'UE. In questa prospettiva assumono particolare rilievo la Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, conclusa dall'Unione europea mediante la Decisione 2006/515/CE,[27] e la Nuova Agenda europea per la cultura del 2018, che aggiorna l'Agenda del 2007 e definisce le priorità della cooperazione culturale europea.

Per i paesi candidati, l'adesione all'acquis implica l'impegno ad allineare progressivamente la legislazione e le politiche nazionali alle norme europee ivi descritte. Nel caso dell'Ucraina, ciò si traduce nell'impegno ad adeguare politiche e istituzioni ai principi che regolano la cooperazione culturale dell'Unione, rafforzando al contempo la partecipazione ai programmi europei del settore.[28] La dimensione culturale viene così inserita nel più ampio quadro del processo di preadesione, confermando il ruolo della cultura quale strumento di integrazione europea e di avvicinamento all'acquis dell'Unione.

## 1.3. La strategia UE per le relazioni culturali internazionali (2016)

### 1.3.1. Contesto e natura della Comunicazione congiunta

La Comunicazione congiunta Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali (JOIN(2016) 29 final, 8 giugno 2016)[29] è il primo tentativo

[26] Commissione europea, *Chapters of the acquis*, cap. 26, *Education and culture.*
[27] Convenzione UNESCO 2005; Decisione 2006/515/CE.
[28] Commissione europea, *Chapters of the acquis*, cap. 26, *Education and culture*; EUCO 24/22, punto 11.
[29] JOIN(2016) 29 final.

dell'Unione di tradurre i vincoli giuridici appena ricostruiti in un quadro strategico per l'azione culturale esterna. Il documento risponde a una richiesta del Consiglio del novembre 2015, che invitava la Commissione europea e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza a elaborare un approccio strategico alla cultura nelle relazioni esterne, definendone principi guida, priorità e strumenti. Si tratta di un atto di natura strategico-programmatica, non normativa: indirizzato a Parlamento europeo e Consiglio, orienta la programmazione degli strumenti di finanziamento e la cooperazione tra Commissione, Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e Stati membri, senza produrre obblighi giuridici vincolanti.

Il SEAE, istituito nel 2011 in attuazione del Trattato di Lisbona, opera come servizio diplomatico dell'Unione: assiste l'Alto rappresentante nella conduzione della politica estera e di sicurezza e coordina la rete delle delegazioni UE nel mondo.[30] La Comunicazione del 2016 si inserisce in un'architettura istituzionale già definita da alcuni precedenti - l'Agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione del 2007, la riforma dei Trattati, la creazione del SEAE[31] - e ne rappresenta uno sviluppo: colloca la cultura come dimensione strutturale dell'azione esterna, da realizzarsi in coordinamento con gli Stati membri, le rispettive istituzioni culturali e le organizzazioni della società civile.

Il documento si apre individuando nella diversità culturale un valore costitutivo dell'Unione, la cui promozione nelle relazioni internazionali concorre a definire il ruolo dell'UE come attore globale impegnato a sostenere un ordine internazionale fondato sulla pace.[32] La cultura viene così a configurarsi su un doppio piano: come componente del sistema di valori su cui si fonda il progetto di integrazione europea - democrazia, Stato di diritto, diritti fondamentali, libertà di espressione, comprensione reciproca - e come leva per la proiezione esterna di tali valori, attraverso il dialogo interculturale, la cooperazione e la tutela del patrimonio.

### 1.3.2. Relazioni culturali internazionali e diplomazia culturale

La Comunicazione introduce una distinzione concettuale tra «relazioni culturali internazionali» e «diplomazia culturale». Le prime designano l'insieme delle attività attraverso cui l'UE sostiene i paesi terzi nello sviluppo di politiche culturali, nella valorizzazione del patrimonio e nella promozione delle industrie culturali e creative. La diplomazia culturale riguarda invece il sostegno e la promozione dell'Unione e delle culture

[30] Decisione 2010/427/UE (SEAE).
[31] JOIN(2016) 29 final, sez. 1; COM(2007) 242 final; Decisione 2010/427/UE.
[32] JOIN(2016) 29 final, sez. 1.

degli Stati membri all'estero, con una funzione legata più direttamente alla visibilità, all'immagine e al *soft power* europeo.

La distinzione delinea un doppio registro: cooperazione e supporto ai partner, da un lato; proiezione esterna dell'immagine e dei valori dell'UE, dall'altro. Nella prassi, i due piani tendono però a sovrapporsi. I progetti finanziati combinano frequentemente sostegno ai contesti locali e promozione di priorità e modelli europei; strumenti come Creative Europe o i programmi di vicinato operano simultaneamente come canali di cooperazione e come vettori dell'identità europea. Si può parlare, in questo senso, di «cooperazione paritaria» per indicare relazioni fondate sulla reciprocità, co-creazione e adattamento ai contesti, e di «proiezione identitaria» per la dimensione in cui la cultura viene mobilitata a rendere visibili i valori, i modelli e le pratiche dell'UE.

La Comunicazione non tematizza esplicitamente la tensione tra questi due registri, limitandosi a distinguerli concettualmente senza discuterne i potenziali attriti. Questa coesistenza non risolta costituisce uno sfondo rilevante per l'analisi proposta in questa tesi: è un'ambivalenza che, come si vedrà, riemerge nei documenti successivi dedicati alla cultura in relazione al conflitto in Ucraina, e che i capitoli 2 e 3 permetteranno di verificare anche sul piano degli strumenti operativi.

### 1.3.3. Cultura, dialogo interculturale e conflitti

La strategia del 2016 si colloca in un contesto segnato da una serie di crisi che hanno inciso profondamente sull'agenda esterna dell'UE: la guerra in Siria, i flussi migratori verso l'Europa del 2015, le minacce terroristiche legate al jihadismo globale e le distruzioni di patrimonio culturale in Iraq, Siria e Afghanistan.[33] La Comunicazione presenta, in questo scenario, la cultura e il dialogo interculturale come strumenti attraverso cui l'Unione può contribuire ad affrontare alcune grandi sfide globali, tra cui la prevenzione e la soluzione dei conflitti, l'integrazione dei rifugiati, la lotta all'estremismo violento e la tutela del patrimonio culturale minacciato dalla guerra e dal traffico illecito.[34]

L'elenco delle sfide - conflitti, rifugiati, estremismo, patrimonio - struttura un nesso tra cultura e sicurezza che va oltre il sostegno al settore culturale in senso stretto. La cultura viene associata, da un lato, a obiettivi di stabilizzazione e coesione in contesti fragili, alla gestione delle migrazioni e al contrasto della radicalizzazione, attraverso il dialogo interculturale, la partecipazione e la produzione di nuove narrative. Il patrimonio culturale è

[33] JOIN(2016) 29 final, sez. 2 (conflitti in Medio Oriente, flussi migratori 2015, terrorismo, distruzioni di patrimonio culturale).
[34] JOIN(2016) 29 final, sez. 2.

considerato, dall'altro, simultaneamente come manifestazione della diversità culturale, risorsa per lo sviluppo e bersaglio di attacchi e traffici illeciti suscettibili di finanziare attori armati.

Va detto con chiarezza che questo repertorio nasce in un contesto specifico, quello del 2015-2016, e non in riferimento all'Ucraina: il documento non anticipa il conflitto del 2022, né lo prefigura in alcun modo. Ciò che si può osservare, *a posteriori*, è che le stesse categorie - conflitti, rifugiati, estremismo, patrimonio sotto attacco - vengono riprese, dopo il 2022, anche per descrivere la risposta dell'UE al conflitto in Ucraina. Questa continuità lessicale non costituisce un giudizio di valore sulle intenzioni dell'Unione, ma un dato che emerge dal confronto testuale tra la Comunicazione del 2016 e i documenti successivi: un primo confronto testuale suggerisce una significativa continuità lessicale tra i documenti del 2016 e quelli prodotti dopo il 2022; i capitoli successivi verificheranno in che misura tale continuità corrisponda anche a una continuità negli strumenti operativi.

### 1.3.4. Complementarità intelligente e ruolo di catalizzatore

La Comunicazione ricorre alla nozione di complementarità intelligente per descrivere l'Unione non come attore primario nella sfera culturale internazionale, ma come coordinatore e catalizzatore di relazioni culturali che esistono già a livello di Stati membri, città, istituti di cultura, fondazioni e organizzazioni della società civile. L'UE non crea *ex novo* la presenza culturale europea nel mondo: la aggrega, la mette in rete, ne accresce visibilità e coerenza, incoraggiando sinergie e cooperazione tra istituti nazionali di cultura, *cluster* come EUNIC (European Union National Institutes for Culture) e altri attori strutturati.

Questa impostazione è coerente con la base giuridica di competenza di sostegno e con la logica di sussidiarietà e valore aggiunto europeo ricostruita nel paragrafo precedente. La cultura rientra in un quadro in cui l'UE interviene per sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri, non per sostituirla. La complementarità intelligente presuppone quindi l'esistenza di un tessuto di relazioni culturali preesistente e relativamente stabile tra l'Unione, gli Stati membri e i paesi partner, su cui innestare azioni di coordinamento, formazione, *policy advice* e *networking*.

Nel caso ucraino, questa premessa solleva una questione analitica: in che misura strumenti pensati per coordinare e amplificare relazioni già funzionanti - piattaforme di diplomazia culturale, case della cultura europea, progetti transnazionali - risultano adeguati in un contesto segnato da un conflitto armato in corso e da una parziale interruzione delle relazioni stesse? La domanda costituisce uno degli elementi di verifica principali rispetto all'uso di programmi come Creative Europe in un contesto emergenziale, e si ricollega

direttamente al problema della selezione degli interlocutori che il capitolo riprenderà nella sezione conclusiva.

Un precedente diretto, e non solo discorsivo, di questa logica di intervento sul caso ucraino è rappresentato dal Programma culturale del Partenariato orientale (EaP Culture Programme), già attivo prima del 2022. Il programma finanzia iniziative in cui la cultura contribuisce a sviluppo economico, inclusione sociale, risoluzione dei conflitti e dialogo interculturale nella regione del Partenariato orientale, di cui l'Ucraina fa parte fin dal 2009; operativamente, il programma combinava lo sviluppo delle capacità degli operatori con il sostegno a iniziative regionali rivolte anche alle organizzazioni culturali della società civile.[35] Si tratta, in altri termini, di uno strumento che applica la logica di complementarità intelligente al contesto ucraino già prima del conflitto. Questo e gli altri precedenti richiamati consentono di valutare se gli strumenti adottati dopo il 2022 rappresentino una continuità o una trasformazione rispetto a pratiche già esistenti. Lo stesso vale per lo Strumento per la stabilità e la pace (IcSP), che riconosce esplicitamente le organizzazioni culturali come parte della società civile ammissibile ai finanziamenti per la prevenzione dei conflitti e la costruzione della pace, e che include tra le proprie linee di intervento il sostegno al dialogo interculturale in contesti pre- e post-conflitto.[36]

## 1.4. La New European Agenda for Culture (2018): culture as a resource

### 1.4.1. Diagnosi della crisi e funzione assegnata alla cultura

In apertura della *New European Agenda for Culture* del 2018, la Commissione descrive un'Europa segnata da disuguaglianze crescenti, frammentazione sociale, ascesa dei populismi, radicalizzazione e minacce terroristiche, in un quadro ulteriormente complicato dalle trasformazioni tecnologiche e digitali.[37] A questa diagnosi si affianca, sulla base dei dati Eurobarometro richiamati nel documento, una lettura della crisi europea come crisi anche di appartenenza: una tensione tra i valori che gli Stati membri dichiarano di condividere e la percezione, diffusa tra i cittadini, di una distanza crescente tra gli Stati membri stessi.[38]

La cultura entra nel discorso della Commissione secondo una logica prevalentemente funzionale. La sua giustificazione si fonda sugli effetti che essa produce in altri ambiti di *policy*. Viene introdotta come risposta a problemi definiti altrove: rafforza l'identità europea, crea senso di appartenenza, favorisce l'inclusione, promuove il dialogo interculturale,

[35] JOIN(2016) 29 final, sez. 3.2; Commissione europea, Eastern Partnership Culture Programme.
[36] JOIN(2016) 29 final, sez. 2 e 3.2; Regolamento (UE) n. 230/2014.
[37] COM(2018) 267 final.
[38] COM(2018) 267 final, sez. 1.

sostiene la cittadinanza attiva, contribuisce all'integrazione dei migranti. La legittimazione della cultura passa dunque attraverso gli effetti che produce, non attraverso una rivendicazione di valore autonomo: la Commissione sostiene la cultura perché la cultura produce, a sua detta, risultati desiderabili su altri piani e, in particolare, sociale, economico e politico.[39]

### 1.4.2. Culture as a resource: la lettura di Yúdice

Questa logica funzionale trova un quadro interpretativo nella nozione di *culture as a resource* elaborata da George Yúdice.[40] Secondo Yúdice, nell'era della globalizzazione il ruolo della cultura si è espanso in modo senza precedenti nel campo politico ed economico, fino a essere mobilitata come risorsa per il miglioramento delle condizioni sociali ed economiche - non più protetta in quanto valore a sé, ma impiegata come strumento per altri fini.

Letta attraverso questa lente, la *New European Agenda* appare come un caso emblematico di questa logica. La diagnosi di crisi - disuguaglianze, populismi, radicalizzazione, crisi di appartenenza - e la risposta proposta - cultura come fattore di coesione, inclusione, identità - presentano una stretta analogia con lo schema descritto da Yúdice: la cultura viene mobilitata per risolvere problemi sociali e politici che, in linea di principio, le sono esterni. Yúdice osserva inoltre che le istituzioni culturali e i finanziatori si rivolgono sempre più alla misurazione dell'utilità, perché non esiste più un'altra legittimazione accettata per l'investimento sociale: un'osservazione che può essere applicata alla lettura del modo in cui la *New Agenda* tratta la cultura come variabile indipendente positiva per l'economia, la coesione e la sicurezza, anziché come diritto culturale autonomo. La cultura, in questa cornice, non si giustifica più da sé: si giustifica attraverso indicatori, effetti misurabili, ritorni in termini di coesione o di crescita.

Sul piano economico, la Commissione fornisce dati puntuali a sostegno di questa lettura funzionale: il settore culturale e creativo europeo è descritto come motore occupazionale (8,4 milioni di occupati), generatore di un surplus commerciale di 8,7 miliardi di euro e responsabile di un contributo stimato al 4,2 per cento del PIL europeo. La Commissione riconosce, al tempo stesso, un problema strutturale che la tesi riprenderà nei capitoli successivi: le piccole e medie imprese e le microimprese, che costituiscono la quasi totalità del settore culturale e creativo europeo, incontrano difficoltà sistematiche di accesso ai

[39] COM(2018) 267 final, sez. 2.
[40] Yúdice, 2003.

finanziamenti. A questo livello del documento, il problema viene riconosciuto, mentre le modalità operative della sua eventuale risoluzione restano demandate agli strumenti attuativi.[41] Si tratta di un primo segnale, ancora generico, dello stesso nodo che la tesi indaga in relazione a Creative Europe e al *re-granting*: il riconoscimento discorsivo di un problema di accesso non implica, di per sé, la sua correzione sul piano degli strumenti.

### 1.4.3. La dimensione esterna: continuità con la strategia del 2016

La dimensione esterna dell'Agenda si allinea esplicitamente alla strategia del 2016, di cui costituisce non una riformulazione ma un consolidamento all'interno dell'agenda culturale generale. La cultura viene definita come «vettore di identità e coesione, motore di sviluppo socioeconomico e fattore che alimenta direttamente relazioni pacifiche»: tre funzioni che ricalcano, in forma sintetica, l'impianto già visto nella Comunicazione del 2016, e che restano enunciate senza una specificazione puntuale dei meccanismi attraverso cui la cultura dovrebbe produrre tali effetti nei contesti internazionali.[42]

Un punto che merita di essere segnalato riguarda la funzione di coesione attribuita alla cultura nei confronti dei rifugiati e dei migranti, presentata nell'Agenda come strumento di comunicazione «oltre le barriere linguistiche» e fattore di coesione sociale «anche tra i rifugiati, gli altri migranti e le popolazioni che li ospitano». Questa categoria, costruita nel 2018 viene applicata dopo il 2022 in modo quasi diretto agli sfollati ucraini: si tratta, anche in questo caso, dell'estensione di una categoria già disponibile nel repertorio discorsivo della Commissione. È lo stesso meccanismo di continuità lessicale osservato in relazione alla strategia del 2016, qui applicato non tanto al più ampio nesso cultura-conflitto, quanto al più specifico cultura-migrazione.

Quanto ai destinatari geografici della dimensione esterna, va precisato che il documento del 2018 non menziona mai l'Ucraina: il paese, in quella fase, rientra nella categoria «partenariato orientale», distinta da quella dei «paesi dell'allargamento» a cui l'Agenda riserva un'attenzione esplicita, anche in termini di strumenti (rafforzamento del sostegno tramite Creative Europe, utilizzo dello strumento di assistenza preadesione, IPA). Questa distinzione tra categorie -paesi del vicinato versus paesi dell'allargamento - non è nominalistica: comporta basi giuridiche e strumenti di accesso differenti, come si vedrà nella sezione 1.7, ed è precisamente la distinzione che il passaggio di status del 2022 verrà a modificare per l'Ucraina.[43]

[41] COM(2018) 267 final, sez. 3.
[42] COM(2018) 267 final, sez. 4 (definizione della dimensione esterna).
[43] COM(2018) 267 final, sez. 4 (vicinato vs. allargamento).

## 1.5. Cultura, soft power e gestione dei conflitti nella letteratura

Le sezioni precedenti hanno ricostruito come i documenti dell'Unione delineino, sul piano discorsivo, una interrelazione tra cultura, identità, sviluppo e gestione dei conflitti. Questa sezione introduce gli strumenti concettuali che permettono di leggere quell'interrelazione non come retorica istituzionale europea, ma come l'espressione di una tendenza più ampia, osservabile sia negli studi sulle relazioni internazionali sia nella letteratura sulle politiche culturali.

### 1.5.1. Soft power e diplomazia culturale

La nozione di *soft power*, elaborata da Joseph Nye, offre un primo riferimento concettuale.[44] Nye definisce il *soft power* come la capacità di influenzare il comportamento altrui attraverso l'attrazione piuttosto che la coercizione, facendo leva su risorse immateriali - cultura, valori, modelli politico-istituzionali percepiti come legittimi - distinte dalle forme coercitive del potere «duro». In questa cornice, la diplomazia culturale diventa uno strumento per costruire immagini positive, instaurare fiducia e consolidare alleanze, in complementarità con la diplomazia tradizionale e la politica di sicurezza.

Borzoni applica questa lettura all'evoluzione storica della diplomazia culturale europea e statunitense, mostrando come la cultura sia passata da elemento accessorio dell'attività diplomatica tradizionale a uno dei principali vettori del *soft power* esercitato dagli attori internazionali contemporanei.[45] Il linguaggio delle strategie europee del 2016 e del 2018 - la promozione di valori comuni, il dialogo interculturale, la tutela del patrimonio come elemento di visibilità e prestigio - è direttamente leggibile in questi termini: l'Unione usa la cultura non solo per cooperare con i paesi terzi, ma per rafforzare la propria immagine di attore normativo impegnato per i diritti umani, la diversità e la pace.

### 1.5.2. Cultura come dimensione trasversale: la lettura di Grove

Un secondo riferimento, complementare al primo, viene dal campo della *Foreign Policy Analysis*. Andrea Grove sostiene che la cultura, nelle decisioni di politica estera, non debba essere intesa primariamente come un settore di *policy* a sé stante, ma come organizzazione di significati: un insieme di preferenze di valore e un *template* che orienta le strategie d'azione degli Stati.[46] In questa prospettiva, la cultura entra nelle decisioni di politica estera come

[44] Nye, 2004.
[45] Borzoni, 2021.
[46] Grove, 2018.

dimensione trasversale che informa percezioni, priorità e repertori d'azione, più che come campo isolato di intervento.

Questa lettura offre una chiave interpretativa precisa per la clausola di *mainstreaming* dell'articolo 167, paragrafo 4 TFUE, e per la pluralità di strumenti tematici attraverso cui l'Unione integra la cultura nella propria azione esterna, ricostruita nella sezione 1.2.2: si tratta, esattamente, dell'applicazione istituzionale di quella tendenza più ampia che Grove descrive a livello teorico. La cultura, per l'Unione, non è una politica isolata, ma uno sfondo cognitivo e normativo che può essere mobilitato, secondo necessità, all'interno di politiche di sviluppo, vicinato, sicurezza, cooperazione esterna, incluso, dopo il 2022, l'impiego nel contesto del conflitto in Ucraina.

### 1.5.3. Foreign cultural policy e prevenzione dei conflitti

Una parte della riflessione sulla *foreign cultural policy* insiste sul carattere strutturale, e non residuale, della politica culturale esterna per la costruzione di relazioni internazionali durature. Questa posizione sostiene che la politica culturale esterna debba contribuire a preservare la varietà e la diversità delle culture in un orizzonte di comunicazione globale, poiché una cultura uniforme, secondo questa impostazione, «non è cultura» e non può essere comunicata. L'accento è posto sulle relazioni tra attori culturali, sui processi di scambio e co-creazione, più che sulla proiezione unidirezionale di messaggi: una prospettiva che concepisce la politica culturale esterna non come strumento accessorio della politica estera, ma come componente costitutiva delle relazioni internazionali.[47]

In parallelo, i documenti dell'Unione qui esaminati - la strategia del 2016 e, come si vedrà nella sezione successiva, le Conclusioni del Consiglio del 2019 - riconoscono esplicitamente il ruolo della cultura e del patrimonio nelle politiche di prevenzione dei conflitti, riconciliazione, lotta all'estremismo e ricostruzione. Le organizzazioni culturali sono incluse tra gli attori ammissibili agli strumenti di prevenzione dei conflitti e stabilità, come l'IcSP, e ai programmi regionali nel vicinato orientale, tra cui il Programma culturale del Partenariato orientale già richiamato nella sezione 1.3.4. In questo senso, l'UE integra il lavoro culturale - memoria, narrazioni condivise, dialogo, gestione del patrimonio in situazioni di conflitto - nella propria «cassetta degli attrezzi» per la sicurezza umana e la stabilizzazione, ben prima che il conflitto in Ucraina ne costituisse un banco di prova diretto.[48]

---

[47] DiploFoundation, *On the Importance and Essence of Foreign Cultural Policy of States*.

[48] JOIN(2016) 29 final; Conclusioni 2019/C 192/04; Regolamento (UE) n. 230/2014; Commissione europea, Eastern Partnership Culture Programme.

## 1.6. Dalla strategia al mandato operativo: le Conclusioni del Consiglio 2019

Le Conclusioni del Consiglio del 2019 su un approccio strategico dell'UE alle relazioni culturali internazionali rappresentano il passaggio in cui gli orientamenti della Comunicazione congiunta del 2016 vengono formalmente fatti propri dagli Stati membri e trasformati in mandato operativo.[49] La differenza di natura giuridica e politica tra i due documenti è rilevante: la Comunicazione del 2016 era una proposta della Commissione e dell'Alto rappresentante; le Conclusioni del 2019 sono l'atto con cui il Consiglio adotta formalmente quell'approccio, riaffermando, al punto 11, la base giuridica di competenza di sostegno in cultura.[50]

Le Conclusioni enfatizzano alcuni principi particolarmente rilevanti per questa tesi. Il punto 24 ribadisce l'impegno per un approccio «ascendente» e «interpersonale» alle relazioni culturali internazionali, in cui gli attori della società civile e gli organismi culturali locali siano coinvolti «su un piano di parità» nella pianificazione, concezione e attuazione dei progetti. È opportuno precisare il senso esatto di questo passaggio: il punto 24 si limita a riconoscere la necessità di un simile approccio, senza tuttavia identificare esplicitamente come criticità la tendenza dei programmi strutturati a privilegiare soggetti già organizzati - una dinamica che costituisce uno degli oggetti di analisi di questa tesi. Si tratta, in altri termini, di una formulazione che individua il problema sul piano discorsivo, ma non ne sviluppa le implicazioni sul piano operativo.[51]

Il punto 25 sottolinea l'importanza di un approccio decentrato e sensibile al contesto, che tenga conto delle specificità locali e favorisca l'*ownership* dei partner. Il punto 27, più direttamente rilevante per la premessa analitica della tesi, richiama la necessità di dotarsi di strumenti flessibili, capaci di sostenere anche progetti di piccole e medie dimensioni e di adattarsi alle capacità degli attori locali. Il passaggio è coerente con l'ipotesi che requisiti e procedure possano incidere in modo selettivo sugli attori meno strutturati, senza tuttavia formulare esplicitamente tale diagnosi. Il Consiglio individua, almeno a livello di indirizzo, nella flessibilità degli strumenti di finanziamento un'esigenza da perseguire.[52]

Nel campo specifico del nesso tra cultura e conflitti, le Conclusioni riconoscono il ruolo del patrimonio culturale e delle attività culturali nelle zone di conflitto e post-conflitto, invitando a sviluppare partenariati con organizzazioni internazionali che operano in questo settore. Il documento conferma quindi che, precedentemente al conflitto in Ucraina, esiste già

[49] Conclusioni 2019/C 192/04.
[50] 2019/C 192/04, punto 11.
[51] 2019/C 192/04, punto 24.
[52] 2019/C 192/04, punti 25 e 27.

un quadro politico in cui la cultura è concepita come risorsa per la pace, la riconciliazione e la prevenzione dell'estremismo, e in cui gli attori culturali, almeno sul piano discorsivo, dovrebbero essere coinvolti in modo paritario e flessibile. Va però ribadito, anche qui, che questo riconoscimento resta a livello di indirizzo politico, e non costituisce un obbligo vincolante né una garanzia operativa: è precisamente la distanza tra questo livello discorsivo e la struttura tecnica degli strumenti, analizzata nel capitolo 2, a costituire uno dei nodi centrali della tesi.

Un ultimo elemento merita di essere segnalato. Il punto 32 delle Conclusioni invita la Commissione e l'Alto rappresentante ad applicare i principi strategici nei quadri geografici attuali e futuri, citando esplicitamente il contesto dell'allargamento, dello sviluppo e dei paesi della politica europea di vicinato.[53] Questo passaggio è rilevante perché lega direttamente il documento alla domanda chiave del capitolo: già nel 2019 il passaggio rende il quadro strategico pertinente sia alla politica di vicinato sia a quella di allargamento e consente quindi di utilizzarlo come riferimento anche dopo il cambiamento di status dell'Ucraina.

## 1.7. L'Ucraina nel quadro esterno dell'UE: dal vicinato alla candidatura

### 1.7.1. Partenariato orientale e Accordo di Associazione

L'Ucraina occupa, da oltre un decennio, una posizione centrale nella politica di vicinato e di allargamento dell'Unione europea. Già nel 2009, il Partenariato orientale istituisce un quadro di cooperazione con sei paesi dell'Europa orientale e del Caucaso, tra cui l'Ucraina, combinando strumenti bilaterali e regionali al fine di promuovere stabilità, democrazia, sviluppo socio-economico e una progressiva integrazione nel mercato interno.[54]

L'Accordo di Associazione UE-Ucraina, firmato il 27 giugno 2014, costituisce il fondamento giuridico di tale relazione. Esso comprende un'area di libero scambio globale e approfondita (DCFTA), le cui disposizioni politiche e di cooperazione sono applicate in via provvisoria già dal novembre 2014, mentre la componente commerciale diviene operativa dal 1° gennaio 2016. L'intero accordo entra infine pienamente in vigore il 1° settembre 2017.[55]

L'Accordo prevede un progressivo allineamento della legislazione ucraina all'acquis comunitario in numerosi settori, tra cui l'istruzione e la cultura. Nel quadro dei negoziati di adesione, tali ambiti rientrano nel Capitolo 26, già esaminato nella sezione 1.2.5. Esso costituisce inoltre la base giuridica della partecipazione dell'Ucraina ai programmi di

[53] 2019/C 192/04, punto 32.
[54] Dichiarazione di Praga, 7 maggio 2009 (Partenariato orientale).
[55] Accordo di associazione UE-Ucraina, 27 giugno 2014 (applicazione provvisoria dal 1° novembre 2014; DCFTA dal 1° gennaio 2016; entrata in vigore 1° settembre 2017).

finanziamento dell'Unione, tra cui Creative Europe. Il successivo passaggio allo status di paese candidato, analizzato nelle sezioni seguenti, non comporta soltanto un mutamento della categoria di accesso al programma, ma inserisce l'Ucraina in un più ampio percorso di allineamento normativo, di cui il Capitolo 26 rappresenta uno degli elementi fondamentali.[56]

### 1.7.2. Partecipazione a Creative Europe e status di paese del vicinato

Nel quadro del Regolamento (UE) n. 1295/2013, che istituiva il programma Creative Europe per il periodo 2014-2020,[57] l'Ucraina rientrava nella categoria dei paesi della Politica europea di vicinato (PEV). Il paese partecipa infatti al programma a partire dal 2016, inizialmente limitatamente alle componenti Cultura e transettoriale.[58] La partecipazione al sottoprogramma MEDIA era invece subordinata all'allineamento alla direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi, requisito di natura tecnico-normativa distinto dallo status politico del paese (PEV o candidato).[59]

Con l'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2021/818, che istituisce il nuovo Creative Europe per il periodo 2021-2027,[60] la struttura delle categorie dei paesi terzi ammissibili viene ridefinita. L'Ucraina rimane tuttavia collocata, fino al giugno 2022, nella categoria dei paesi del vicinato ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), mantenendo le medesime condizioni di accesso previste nel precedente periodo di programmazione.[61]

In questa fase, la cooperazione culturale tra l'Unione europea e l'Ucraina si inserisce dunque in una dinamica di progressivo allineamento normativo e di integrazione graduale, secondo la logica ordinaria della politica di vicinato, non ancora influenzata dall'emergenza bellica che avrebbe di lì a poco ridefinito il quadro complessivo.

### 1.7.3. Domanda di adesione e concessione dello status di candidato

Il conflitto su larga scala avviato dalla Federazione Russa contro l'Ucraina il 24 febbraio 2022 determina una significativa accelerazione nei rapporti tra Kiev e l'Unione europea. Il 28 febbraio 2022, quattro giorni dopo l'inizio dell'invasione, il Presidente Zelens'kyj firma e presenta la domanda formale di adesione all'Unione europea ai sensi dell'articolo 49 TUE.[62]

Il 17 giugno 2022 la Commissione pubblica il proprio parere favorevole sulla candidatura (COM(2022) 407 final), subordinandolo all'attuazione di una serie di riforme nei

[56] Accordo di associazione, cit., disposizioni su istruzione e cultura; acquis dell'Unione europea, Capitolo 26.
[57] Regolamento (UE) n. 1295/2013.
[58] Accordo Ucraina-Commissione europea sulla partecipazione a Creative Europe, 19 novembre 2015.
[59] Direttiva 2010/13/UE.
[60] Regolamento (UE) 2021/818, art. 9.
[61] Regolamento (UE) 2021/818, art. 9, par. 1, lett. c) (paesi vicinato).
[62] Domanda di adesione dell'Ucraina, 28 febbraio 2022 (art. 49 TUE).

settori della governance, dello Stato di diritto e del sistema giudiziario.[63] Il Consiglio europeo, riunito il 23 e 24 giugno 2022, accoglie tale raccomandazione e, nelle conclusioni adottate (EUCO 24/22), decide, al punto 11, di concedere lo status di paese candidato all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova.[64] Al punto 14 precisa inoltre che i progressi di ciascun paese verso l'adesione dipenderanno dal rispetto dei criteri di Copenaghen.[65]

### 1.7.4. Implicazioni per Creative Europe nel Regolamento 2021/818

Dal punto di vista di Creative Europe, questo cambiamento di status produce un mutamento nella collocazione politico-istituzionale dell'Ucraina. Con il riconoscimento della candidatura, il paese rientra infatti nella categoria dei paesi in via di adesione, candidati e candidati potenziali contemplata dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) 2021/818.[66]

Il passaggio non è meramente nominale: esso inserisce l'Ucraina nel percorso politico e normativo di preadesione e rafforza la centralità dell'allineamento all'acquis. Non comporta tuttavia, di per sé, l'accesso a IPA III, i cui beneficiari sono specificamente individuati dal Regolamento (UE) 2021/1529.[67]

Parallelamente, l'invasione russa determina una marcata accelerazione operativa della risposta europea. Tale accelerazione si realizza attraverso l'adattamento degli strumenti di Creative Europe, l'introduzione di deroghe motivate dalla forza maggiore e l'attivazione di azioni specifiche per il settore culturale ucraino, esaminate nella sezione seguente.

## 1.8. La dichiarazione di Mariya Gabriel (aprile 2022) come primo atto politico-culturale

### 1.8.1. Contenuto e frame dello statement

In questo quadro di accelerazione politica, la dichiarazione della Commissaria Mariya Gabriel del 21 aprile 2022 - EU supports Ukraine through culture - rappresenta uno dei primi atti istituzionali che traducono, sul piano culturale, la solidarietà dell'Unione europea nei confronti dell'Ucraina.[68] Nella dichiarazione, la Commissaria annuncia che la Commissione sta mobilitando i propri strumenti per sostenere artisti, professionisti e organizzazioni

[63] COM(2022) 407 final.
[64] EUCO 24/22, punti 11 ss.
[65] EUCO 24/22, punto 14 (criteri di Copenaghen).
[66] Regolamento (UE) 2021/818, art. 9, par. 1, lett. b) e c).
[67] Regolamento (UE) 2021/1529 (IPA III).
[68] Dichiarazione Gabriel, cit.

culturali ucraine, nonché per contribuire alla tutela del patrimonio culturale minacciato dal conflitto.[69]

Lo statement collega la cultura ucraina al mosaico culturale europeo, sottolineando come la difesa della cultura e del patrimonio dell'Ucraina costituisca parte integrante della difesa dei valori fondativi dell'Unione, tra cui la diversità culturale, la libertà di espressione e i diritti fondamentali. Questo *frame* discorsivo non rappresenta una novità concettuale; esso rafforza, applicandola al caso ucraino, l'impostazione già presente nella strategia del 2016 e nella *New Agenda* del 2018, secondo cui la cultura non costituisce un ambito periferico della politica esterna, bensì una componente essenziale della risposta dell'Unione ai conflitti nel proprio vicinato.

### 1.8.2. Strumenti attivati: l'adattamento di strumenti esistenti

La dichiarazione della Commissaria Gabriel annuncia una serie di misure articolate lungo due direttrici principali: il sostegno agli operatori culturali e la tutela del patrimonio.

Sul primo versante, la Commissione proroga la scadenza della call *Creative Europe Culture Cooperation Projects 2022* dal 31 marzo al 5 maggio, al fine di consentire la partecipazione di un maggior numero di partner ucraini; garantisce la massima flessibilità nella gestione dei progetti Creative Europe già in corso con partner ucraini, anche sotto il profilo della rendicontazione; e annuncia l'intenzione di destinare un budget specifico, nell'ambito del nuovo strumento di mobilità del programma, agli artisti ucraini. Viene inoltre preannunciata un'azione speciale dedicata all'Ucraina nell'ambito di Creative Europe.[70]

Sul versante della tutela del patrimonio, lo statement richiama il Meccanismo di protezione civile dell'UE per la fornitura di attrezzature e materiali di emergenza destinati alla salvaguardia del patrimonio culturale ucraino; l'iniziativa *Save the Ukraine Monuments*, promossa dal Centro europeo di competenza per il patrimonio culturale (4CH) per la conservazione della documentazione digitale del patrimonio; e la campagna #ARTvsWAR, lanciata il 18 aprile 2022 per richiamare l'attenzione sulla distruzione del patrimonio culturale e sulla resilienza degli artisti e dei professionisti della cultura ucraini.[71]

L'insieme di queste misure risulta coerente con l'impostazione delineata dalla strategia del 2016, che considera il patrimonio culturale al tempo stesso oggetto di tutela e fattore di vulnerabilità nei contesti di conflitto.

---

[69] Ivi.
[70] Dichiarazione Gabriel, cit.; CREA-CULT-2022-COOP-1/2/3.
[71] Dichiarazione Gabriel, cit.: *Meccanismo di protezione civile UE*; *Save the Ukraine Monuments* (4CH); *#ARTvsWAR* (aprile 2022).

### 1.8.3. Continuità e discontinuità con il quadro precedente

Ai fini dell'analisi sviluppata in questa tesi, un elemento di particolare rilievo è che la maggior parte delle misure annunciate dalla Commissaria Gabriel non comporta l'introduzione di nuovi strumenti giuridici, bensì l'adattamento di strumenti già esistenti: la proroga delle call, la flessibilizzazione delle modalità di gestione dei progetti e l'allocazione mirata di risorse nell'ambito di programmi già operativi.

La dichiarazione, in questo senso, non inaugura una nuova politica culturale esterna, ma attiva, in un contesto eccezionale, strumenti e categorie già predisposti dalla strategia del 2016, dalla *New Agenda* del 2018 e dalle Conclusioni del Consiglio del 2019.[72] Essa conferma così il progressivo consolidamento della dimensione culturale nella politica esterna dell'Unione e la tendenza, già evidenziata nelle sezioni precedenti, a rispondere a nuove crisi attraverso strumenti e cornici interpretative già disponibili.

Al tempo stesso emerge un elemento di effettiva novità: Creative Europe viene impiegato in modo esplicito quale strumento di risposta a un conflitto nel vicinato europeo, introducendo una finalità di sostegno con evidenti implicazioni solidaristiche all'interno di un programma originariamente concepito per perseguire obiettivi di competitività e cooperazione culturale. È proprio questa coesistenza tra continuità strutturale e innovazione funzionale a costituire l'oggetto dell'analisi sviluppata nei capitoli 2 e 3.

## 1.9. Creative Europe tra vincoli strutturali e apertura alle organizzazioni grassroots

Il quadro ricostruito finora consente di riformulare con maggiore precisione il problema analitico introdotto in apertura del capitolo: quello della selezione degli interlocutori di Creative Europe.

Il Regolamento (UE) n. 1295/2013, che ha istituito il programma per il periodo 2014-2020, individuava i beneficiari della sezione Cultura[73] facendo riferimento a progetti di cooperazione transnazionale, reti europee di organizzazioni e organizzazioni «a vocazione europea» caratterizzate da un potenziale di «ampia influenza» e di «effetti duraturi». Tale impostazione non costituisce un elemento accidentale del programma, bensì ne rappresenta una caratteristica strutturale: essa privilegia, per costruzione normativa, soggetti già inseriti in reti transnazionali, dotati di capacità amministrativa e di un consolidato *track record* progettuale.

[72] JOIN(2016) 29 final; COM(2018) 267 final; Conclusioni 2019/C 192/04.
[73] Regolamento (UE) n. 1295/2013, artt. 12-13.

Il Regolamento (UE) 2021/818, che istituisce Creative Europe per il periodo 2021-2027, introduce un'apertura significativa. L'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), inserisce tra le priorità della sezione Cultura lo sviluppo delle capacità delle organizzazioni *grassroots*, ossia organizzazioni radicate nelle comunità locali e caratterizzate da un limitato grado di strutturazione istituzionale, nonché delle micro-organizzazioni, affinché possano operare a livello internazionale. Si tratta di una novità rispetto al regolamento precedente e del primo riconoscimento esplicito, a livello regolamentare, della difficoltà di accesso degli attori informali ed emergenti ai meccanismi di finanziamento maggiormente strutturati.[74]

Questa apertura assume rilievo non soltanto in termini di equità distributiva. Poiché i bisogni culturali, le pratiche e i significati attribuiti al patrimonio sono radicati in contesti specifici, l'accesso di organizzazioni minori e attori locali incide sulla capacità degli strumenti di riconoscere risorse e priorità che interlocutori esterni o maggiormente strutturati possono non intercettare.[75] Nel caso ucraino, questa esigenza è rafforzata dalla decentralizzazione avviata nel 2014, che ha attribuito alle autorità locali maggiore spazio nella definizione delle strategie culturali, e dal ruolo assunto durante la guerra dalle organizzazioni della società civile e dagli artisti indipendenti nella tutela dei valori culturali e nel rafforzamento della resilienza delle comunità.[76] Il coinvolgimento di questi soggetti non garantisce tuttavia, di per sé, rappresentatività o partecipazione paritaria: amplia la possibilità che i finanziamenti rispondano a bisogni territorialmente situati, ma costituisce una condizione necessaria e non sufficiente.

Permangono, tuttavia, disposizioni che continuano a favorire i soggetti più istituzionalizzati. L'articolo 13, paragrafo 5, stabilisce che gli enti che ricevono oltre il 50 per cento delle proprie entrate annuali da fonti pubbliche siano considerati automaticamente in possesso della capacità finanziaria, professionale e amministrativa richiesta, riducendo gli oneri di verifica. Ne deriva una dinamica che appare in tensione con la premessa analitica: non è la capacità organizzativa dimostrata a consentire l'accesso al finanziamento pubblico, bensì il precedente accesso al finanziamento pubblico a costituire presunzione di tale capacità.[77]

Il considerando 25 attenua solo in parte questa tensione. Esso afferma che i progetti di cooperazione su piccola scala dovrebbero occupare una posizione centrale nella sezione Cultura e invita la Commissione a semplificare le procedure applicabili alle domande di

[74] Regolamento (UE) 2021/818, art. 5, par. 1, lett. f).
[75] European Committee of the Regions, 2025, pp. 10-12.
[76] Butsenko, 2024, pp. 3-4.
[77] Regolamento (UE) 2021/818, art. 13, par. 5.

minori dimensioni, anche attraverso tassi di cofinanziamento più elevati. Si tratta tuttavia di un criterio di indirizzo programmatico e non di un obbligo giuridicamente vincolante.[78]

Questa tensione emerge con particolare evidenza anche nelle più recenti valutazioni sull'attuazione del programma Creative Europe. Il rapporto *Evaluating the Impact of the Creative Europe Programme in Cities and Regions*, elaborato su incarico del Comitato europeo delle Regioni, rileva come la partecipazione al programma continui a essere condizionata da fattori quali la complessità delle procedure di candidatura, gli obblighi di cofinanziamento, la limitata disponibilità di personale qualificato e le differenze nella capacità amministrativa dei potenziali beneficiari.[79] Tali elementi incidono soprattutto sulle organizzazioni di minori dimensioni e sui territori economicamente più fragili, limitando la possibilità che gli obiettivi di inclusione, sviluppo territoriale e rafforzamento degli ecosistemi culturali trovino una piena traduzione sul piano operativo. Il rapporto evidenzia inoltre come le potenziali sinergie tra Creative Europe e altri strumenti finanziari dell'Unione - tra cui Interreg, ERDF, ESF+, Erasmus+ e Horizon Europe - rimangano ancora parzialmente sfruttate, riducendo la capacità del programma di operare come leva integrata di sviluppo territoriale.

## 1.10. Il problema analitico e la domanda di ricerca

Il percorso ricostruito nelle sezioni precedenti conduce progressivamente a un nodo interpretativo centrale: la combinazione tra l'apertura discorsiva verso le organizzazioni di base e il permanere di requisiti tecnici che continuano ad avvantaggiare gli attori consolidati. Dalla competenza di sostegno, che spiega perché l'Unione europea agisca per programmi e non per legislazione; al *cultural mainstreaming*, che descrive come la cultura entri trasversalmente in strumenti tematici diversi; fino al discorso sulla cultura come risorsa, che ne legittima il finanziamento attraverso i suoi effetti, e alla logica di selezione degli interlocutori nei regolamenti di Creative Europe: ciascun passaggio ha contribuito a costruire le categorie interpretative necessarie per affrontare questo problema.

Il dilemma può essere formulato nei seguenti termini: i meccanismi di bando, le soglie di budget, i requisiti di partenariato, la struttura dei consorzi e i dispositivi di *re-granting* risultano effettivamente compatibili con l'obiettivo dichiarato di raggiungere soggetti locali non strutturati e comunità? O tendono piuttosto a riprodurre, anche nel contesto eccezionale del conflitto in Ucraina, una selezione sistematica di interlocutori già istituzionalizzati? La

[78] Regolamento (UE) 2021/818, considerando 25.
[79] European Committee of the Regions, 2025, pp. 63-89.

risposta non può essere fornita sul piano teorico: richiede di scendere al livello degli strumenti operativi specifici e, successivamente, a quello dei progetti finanziati. È il compito che la tesi assegna, rispettivamente, ai capitoli 2 e 3.

Nel momento in cui l'Ucraina acquisisce lo status di paese candidato e il conflitto induce l'Unione a mobilitare la cultura come risorsa per la resilienza e la solidarietà, resta da chiarire in quale misura gli strumenti finanziari destinati al settore culturale ucraino vengano effettivamente ridefiniti.

I capitoli successivi affronteranno questa domanda su due piani distinti. Il capitolo 2 analizzerà comparativamente le call dedicate all'Ucraina (CREA-CULT-2023-COOP-UA e CREA-CULT-2025-COOP-UA) e le call ordinarie adattate dopo il 2022, leggendo i documenti come testi tecnico-politici alla luce delle soglie di budget, dei requisiti di partenariato, della struttura dei consorzi e dei meccanismi di *re-granting*. Il capitolo 3 concentrerà l'analisi comparativa sui due progetti conclusi, ZMINA: Rebuilding e Culture Helps, integrandola, nei limiti della documentazione disponibile, con l'esame delle prosecuzioni finanziate nel 2025, di Cultural Horizons e dei progetti del filone di medio periodo che non ricorrono al *re-granting*. La traiettoria che va dai principi generali - competenza di sostegno, *soft power*, cultura come risorsa - agli strumenti operativi consentirà così di interrogare se la cosiddetta «svolta ucraina» di Creative Europe configuri un cambiamento effettivo nella capacità del programma di raggiungere soggetti non istituzionalizzati, o se il conflitto abbia semplicemente riarticolato, con urgenza nuova, un programma che nella sua struttura profonda continua a privilegiare interlocutori consolidati.

# Capitolo 2 - Dalla priorità politica al bando: gli strumenti di Creative Europe per l'Ucraina (2022-2025)

## 2.1. Introduzione

### 2.1.1. Dal quadro teorico agli strumenti operativi

Il capitolo precedente si è chiuso su un dilemma formulato in termini deliberatamente aperti: i meccanismi di bandistica, le soglie di budget, i requisiti di partenariato, la struttura dei consorzi e i dispositivi di *re-granting* risultano effettivamente compatibili con l'obiettivo dichiarato di raggiungere soggetti culturali locali e non strutturati, oppure tendono a riprodurre una selezione sistematica di interlocutori già istituzionalizzati? Si è precisato che la risposta non può essere fornita sul piano teorico, poiché richiede di scendere al livello degli strumenti operativi specifici. Questo capitolo compie il primo dei due passaggi necessari.

L'oggetto dell'analisi si sposta dunque dai documenti di indirizzo - Trattati, comunicazioni, conclusioni del Consiglio, regolamento istitutivo - ai documenti che traducono quegli indirizzi in condizioni di accesso al finanziamento. Il cambio di scala comporta anche un cambio di natura testuale: mentre i documenti esaminati nel capitolo 1 costruiscono cornici discorsive e attribuiscono alla cultura funzioni politiche, i documenti esaminati qui - programmi di lavoro annuali e *call for proposals* - stabiliscono chi può presentare domanda, con quali partner, entro quali soglie finanziarie, secondo quali criteri di valutazione e attraverso quali obblighi procedurali. È precisamente nello scarto tra ciò che i testi programmatici dichiarano e ciò che le strutture operative rendono possibile che si colloca il problema analitico di questa ricerca.

L’ipotesi che guida il capitolo può essere anticipata in forma sintetica: nelle azioni oggetto del confronto principale, l’evoluzione della risposta di Creative Europe al conflitto tra il 2022 e il 2025 non passa per una modifica sostanziale del regime di eleggibilità dei beneficiari diretti, ma per la progressiva centralità di un meccanismo di redistribuzione delle risorse - il *financial support to third parties*, indicato anche come *re-granting* o *cascading grants* - che introduce un livello intermedio tra l’Unione e i destinatari finali. L’ipotesi sottoposta a verifica è che, nelle call dedicate, l’apertura verso soggetti culturali non istituzionalizzati avvenga non attraverso una modifica delle condizioni di accesso dei beneficiari diretti, ma attraverso la delega ai beneficiari intermedi della selezione dei destinatari finali.

### 2.1.2. Delimitazione del perimetro: la strand CULTURE

Il programma Creative Europe si articola, nel ciclo 2021-2027, in tre *strand* principali: CULTURE, MEDIA e CROSS-SECTORAL.[80] La *strand* CULTURE sostiene un'ampia gamma di settori culturali e creativi - tra cui architettura, patrimonio culturale, design, letteratura ed editoria, musica e arti performative - e persegue obiettivi di creazione artistica e innovazione, promozione e circolazione dei contenuti europei, sostegno alle opportunità transfrontaliere per gli artisti e accompagnamento della transizione digitale e ambientale del settore.[81] All'interno di questa *strand* operano diverse linee di finanziamento, alcune permanenti e altre attivate in singole annualità: European Cooperation Projects, European Platforms, European Networks, Circulation of European Literary Works, Pan-European Cultural Entities, Culture Moves Europe, e inoltre European Heritage Label, Music Moves Europe e Perform Europe.

L'analisi empirica di questo capitolo si concentra esclusivamente sulla *strand* CULTURE, e all'interno di essa sulle call pubblicate tra il 2022 e il 2025. La delimitazione risponde a una scelta metodologica esplicita: l'obiettivo della ricerca non è una mappatura esaustiva di Creative Europe, bensì la verifica di come alcuni strumenti specifici selezionino i propri interlocutori nel contesto del conflitto ucraino. Le *strand* MEDIA e CROSS-SECTORAL restano sullo sfondo come componenti della più ampia *European policy of culture* ricostruita al paragrafo 1.2.3 e vengono richiamate soltanto laddove lo status di partecipazione dell'Ucraina le riguardi direttamente, ma non sono oggetto di analisi empirica.

Gli strumenti esaminati sono, in ordine di centralità: le due call speciali dedicate all'Ucraina (CREA-CULT-2023-COOP-UA e CREA-CULT-2025-COOP-UA), che costituiscono il nucleo del capitolo; gli European Cooperation Projects (2022-2025); la Circulation of European Literary Works (2023-2025); le restanti call CULTURE del 2022 (European Heritage Label, Music Moves Europe, Perform Europe) e del 2024 (Music Moves Europe, European Networks, Pan-European Cultural Entities, European Platforms); infine lo schema di mobilità Culture Moves Europe, trattato come termine di confronto. Le annualità 2023 e 2025 non presentano, nella *strand* CULTURE, call ulteriori rispetto a quelle considerate.[82]

---

[80] Regolamento (UE) 2021/818; art. 3, par. 3.
[81] Regolamento (UE) 2021/818, art. 2, punto 1, e art. 5, par. 1; WP 2022, sez. 2022 priorities: CULTURE *strand*.
[82] Funding & Tenders Opportunities Portal, sez. Creative Europe - CULTURE, call 2022-2025, consultato nel luglio 2026.

La delimitazione cronologica risponde a due ragioni. Il 2022 è l'anno dell'invasione su larga scala e dei primi adattamenti amministrativi del programma, e costituisce quindi il primo termine possibile di una ricerca sulla risposta di Creative Europe al conflitto; il 2025 è l'ultima annualità le cui call risultano chiuse e i cui progetti risultano selezionati al momento della ricerca, condizione necessaria perché il capitolo successivo possa lavorare su progetti effettivamente finanziati. Il perimetro temporale degli strumenti analizzati in questo capitolo coincide dunque con quello dei progetti analizzati nel terzo.

### 2.1.3. I criteri di analisi e i tre livelli documentali

L'analisi applica a ciascuno strumento una griglia costante, che riprende dal capitolo 1 la distinzione tra riconoscimento discorsivo e correzione operativa (§1.9) e la applica alla struttura standard dei documenti di call. Gli assi sono cinque: il livello e la forma in cui l'Ucraina compare nel testo (cornice discorsiva, ambito di intervento, priorità selezionabile, criterio di valutazione, meccanismo dedicato); l'eleggibilità dei candidati e la composizione richiesta del partenariato, insieme alla capacità operativa e finanziaria richiesta al coordinatore; il tasso di cofinanziamento e le soglie di budget; la struttura e la ponderazione dei criteri di valutazione; la presenza, l'obbligatorietà e il disegno del *financial support to third parties*. A questi si aggiunge, quando pertinente, la tipologia della sovvenzione - *lump sum* o *budget-based* - che incide sulla capacità operativa richiesta ai proponenti.

Un secondo elemento metodologico riguarda la stratificazione dei documenti. La risposta di Creative Europe al conflitto si articola su tre livelli documentali e regolativi che non evolvono in modo sincronico: il Regolamento (UE) 2021/818, che definisce categorie di paesi ammissibili, priorità generali e principi di accesso; i programmi di lavoro annuali (*Annual Work Programme*, di seguito WP), adottati con decisione di esecuzione della Commissione, che traducono il regolamento in azioni, dotazioni e priorità di ciascuna annualità; e il singolo documento di call, pubblicato dall'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA), che stabilisce le condizioni tecniche di partecipazione. La stratificazione conta perché i tre livelli non hanno lo stesso peso politico. La collocazione di una prescrizione nel programma di lavoro o nel solo documento di call segnala un diverso livello di formalizzazione: nel secondo caso essa opera sul piano attuativo della singola procedura.[83] Nel caso ucraino, come si vedrà, alcune innovazioni compaiono prima nei bandi e solo in seguito vengono recepite nel programma di lavoro.

[83] Regolamento (UE) 2021/818, art. 15; COM(2018) 267 final; Consiglio dell'Unione europea, *Risoluzione sul piano di lavoro dell'UE per la cultura 2023-2026*, 2022/C 466/01.

Tre termini ricorrono nel capitolo con il significato tecnico che hanno nei documenti dell'Unione ed è opportuno precisarne qui il significato. L'eleggibilità riguarda chi può presentare domanda: natura giuridica del soggetto, paese in cui ha sede, composizione minima del partenariato. La capacità operativa è l'insieme di competenze, personale ed esperienza necessari a realizzare il progetto. La capacità finanziaria è la solidità economica che consente di sostenerne l'esecuzione. Eleggibilità e capacità operativa e finanziaria sono verificate separatamente: la prima determina l'ammissibilità della candidatura, la seconda l'affidabilità del proponente.[84]

Il capitolo si articola infine in quattro passaggi: la posizione dell'Ucraina nella programmazione annuale dal 2021 al 2025 (2.2); il panorama degli strumenti ordinari della *strand* CULTURE come sfondo comparativo (2.3); l'analisi comparata delle due call speciali dedicate all'Ucraina (2.4); la risposta analitica, i limiti dichiarati e il ponte verso il capitolo 3 (2.5).

## 2.2. Dai quadri strategici ai Work Programme: l'Ucraina nella programmazione annuale (2021-2025)

### 2.2.1. I programmi di lavoro come traduzione annuale del regolamento

I programmi di lavoro annuali costituiscono l'anello di congiunzione tra il quadro strategico ricostruito nel capitolo 1 e gli strumenti operativi analizzati in questo. Adottati con decisione di esecuzione della Commissione, essi individuano per ciascuna annualità le azioni da finanziare, le dotazioni indicative, le priorità tematiche e le modalità di attuazione, dando esecuzione al Regolamento (UE) 2021/818 e recependo gli orientamenti definiti dalla *New European Agenda for Culture* e dal Piano di lavoro per la cultura del Consiglio.[85] Sono, in altri termini, il livello in cui l'indirizzo politico assume per la prima volta forma finanziaria e procedurale.

Per gli scopi di questa ricerca i WP sono rilevanti sotto due profili: lo status di partecipazione dell'Ucraina, che essi registrano annualmente nella sezione dedicata all'associazione dei paesi terzi e che consente di seguire la traiettoria istituzionale ricostruita al paragrafo 1.7; e il modo in cui la questione ucraina entra - o non entra - nella struttura delle azioni e delle priorità della *strand* CULTURE, se come indicazione o come obbligo.

Prima di ricostruire la sequenza delle annualità, è utile fissare una periodizzazione che farà da chiave di lettura per l'intero paragrafo: la distinzione tra una fase emergenziale e una

[84] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 6-7; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 6-7.
[85] COM(2018) 267 final.

fase di progressiva formalizzazione nella programmazione. La fase emergenziale si estende dall'aprile 2022 - adattamenti amministrativi annunciati dalla dichiarazione Gabriel - alla pubblicazione e allo svolgimento della call dedicata CREA-CULT-2023-COOP-UA, che pur appartenendo al programma di lavoro 2023 è pubblicata nel settembre 2022. La strutturazione si avvia con il programma di lavoro 2023 stesso, che colloca l'Ucraina fra le priorità della programmazione e crea azioni dedicate, e prosegue nelle due annualità successive lungo canali diversi: nel 2024, in assenza di una call dedicata, attraverso la priorità annuale della call di cooperazione; nel 2025 con il ritorno dello strumento dedicato e la codificazione del *re-granting* già a livello di programma di lavoro. Le due fasi non sono dunque separate da una cesura netta, ma da una transizione che si distribuisce lungo il biennio 2023-2024.

### 2.2.2. Prima del conflitto: i programmi di lavoro 2021 e 2022

Il primo programma di lavoro del nuovo ciclo, adottato nel maggio 2021, definisce la struttura generale del programma e conferma il regime ordinario di eleggibilità - personalità giuridica, partenariati transnazionali, capacità operativa e finanziaria dimostrata - senza prevedere strumenti di redistribuzione multilivello orientati a specifici contesti geografici.[86] Trattandosi di un documento anteriore al conflitto, costituisce insieme al WP 2022 il termine di riferimento rispetto al quale misurare gli adattamenti successivi.

Il WP 2022 merita un'attenzione più analitica, perché la sua collocazione cronologica lo rende un caso limite. Nella sezione dedicata all'associazione dei paesi terzi, l'Ucraina figura tra i paesi della politica europea di vicinato che hanno manifestato interesse a partecipare a Creative Europe, insieme ad Armenia, Georgia, Moldova e Tunisia; la partecipazione resta tuttavia subordinata all'entrata in vigore degli accordi di associazione previsti dall'articolo 9 del Regolamento 2021/818.[87] Nella parte dedicata alle sovvenzioni della *strand* CULTURE, il documento elenca gli strumenti ordinari - European Cooperation Projects, Circulation of European Literary Works, European Heritage Label, Music Moves Europe, Perform Europe, premi - senza alcun riferimento specifico all'Ucraina: le priorità restano centrate su ripresa post-pandemica, resilienza, transizione digitale, *greening* e inclusione.

La cronologia di adozione offre una spiegazione di ordine procedurale: il WP 2022 è definito e adottato prima che la risposta all'invasione possa essere integrata nella programmazione annuale, e le misure annunciate dalla Commissaria Gabriel nell'aprile 2022 - proroga delle scadenze, flessibilità gestionale nei progetti in corso - intervengono per via

[86] WP 2021, sez. CULTURE.
[87] WP 2022, sez. *Third country association*; Regolamento (UE) 2021/818, art. 9.

amministrativa e non attraverso una revisione del WP.[88] Nell'intero 2022, dunque, la risposta al conflitto si colloca al di fuori della programmazione formale, affidata ad adattamenti degli strumenti esistenti.

Un elemento del WP 2022 anticipa comunque una tensione che attraverserà l'intero capitolo. Tra le priorità della *strand* CULTURE il documento dichiara di voler offrire a organizzazioni «di ogni dimensione» la possibilità di cooperare a livello transnazionale: una formula che esprime un orientamento inclusivo, ma non crea alcuna categoria tecnica di beneficiario né modifica l'architettura dell'accesso.[89] È la stessa asimmetria già osservata al paragrafo 1.9 a proposito dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f) del Regolamento 2021/818: il riconoscimento discorsivo di un problema di accesso non implica, di per sé, la sua correzione sul piano degli strumenti.

### 2.2.3. Il programma di lavoro 2023: l'Ucraina entra nella programmazione

Il passaggio decisivo avviene con la decisione di esecuzione del 31 agosto 2022, che estende il finanziamento di Creative Europe dal triennio 2021-2023 al quinquennio 2021-2025, fissa la contribuzione massima dell'Unione a 1.599.166.936 euro per il periodo e allega il programma di lavoro 2023.[90] È in questo documento che la questione ucraina entra formalmente nella programmazione.

Sul piano dello status di partecipazione, il WP 2023 colloca l'Ucraina tra i paesi del vicinato che partecipano pienamente alle *strand* CULTURE e CROSS-SECTORAL e parzialmente alla *strand* MEDIA, dove la partecipazione, ordinariamente subordinata all'allineamento alla direttiva sui servizi di media audiovisivi, è estesa in via derogatoria «in ragione di forza maggiore» per la durata del conflitto.[91] La deroga riguarda però l'ambito di partecipazione del paese, non i requisiti richiesti ai beneficiari: nemmeno in regime di eccezione l'Unione modifica le condizioni di accesso al finanziamento.

Sul piano delle azioni, il WP 2023 introduce due misure esplicitamente costruite sui bisogni ucraini. La prima è l'azione 1.3, *Support to the Ukrainian refugees and the Ukrainian Cultural and Creative Sectors*, dotata di 5.000.000 di euro, con cofinanziamento dell'Unione al 90 per cento e durata massima di tre anni; essa articola obiettivi di breve periodo - sostenere artisti e organizzazioni culturali ucraine nel creare e mostrare le proprie opere, facilitare l'accesso alla cultura e l'integrazione reciproca delle persone sfollate, in particolare i

[88] Dichiarazione Gabriel, 21 aprile 2022; WP 2022.
[89] WP 2022, sez. CULTURE.
[90] Decisione di esecuzione C(2022) 6138 del 31 agosto 2022 (Annex III: WP 2023).
[91] WP 2023, sez. *Third country association.*

bambini, tanto in Ucraina quanto nei paesi partecipanti - e obiettivi di medio periodo - preparare la ripresa post-bellica dei settori culturali attraverso *needs assessment*, *capacity building* e pianificazione degli investimenti, e formare i professionisti del patrimonio alla protezione dei beni.[92] È l'azione che dà luogo alla call CREA-CULT-2023-COOP-UA, analizzata al §2.4.

La seconda è l'azione 1.8 del WP 2023, *Training for Cultural Heritage Professionals in Ukraine*, dotata di 100.000 euro e attuata mediante sovvenzione diretta all'ICCROM senza procedura competitiva, con contenuti di formazione su digitalizzazione, evacuazione e messa in sicurezza dei beni, documentazione e gestione del rischio, in coordinamento con il Ministero della cultura ucraino.[93] A differenza della precedente, questa azione non genera alcuna call: il sostegno è affidato direttamente a un'organizzazione individuata dal programma.

Sul versante del patrimonio, un tassello ulteriore proviene da un documento distinto: il programma di lavoro 2023 per l'attuazione di progetti pilota e azioni preparatorie prevede un finanziamento integrativo di 1.000.000 di euro allo European Heritage Hub, destinato ad ampliarne la copertura geografica con particolare attenzione a Ucraina e Moldova, Caucaso e Balcani occidentali. Il documento precisa che l'iniziativa deve contribuire ad affrontare la situazione del patrimonio culturale ucraino, integrando le due azioni dedicate del programma di lavoro 2023.[94]

Le due azioni del programma di lavoro 2023 rispondono a un problema di cui conviene dare una misura. Secondo i dati del Ministero della cultura e della politica dell'informazione dell'Ucraina, ripresi ed elaborati da Oleksandr Butsenko in un contributo pubblicato dal *Compendium of Cultural Policies and Trends*, tra il 24 febbraio 2022 e il 25 marzo 2024 la Federazione Russa ha distrutto o danneggiato 1.046 monumenti del patrimonio culturale ucraino - 128 di rilevanza nazionale, 848 di rilevanza locale, 70 individuati solo di recente - in 17 delle 24 *oblast*, con Kharkiv come area più colpita, con 294 monumenti; a queste perdite si aggiungono danni al patrimonio archeologico e, secondo un aggiornamento dell'aprile 2024, il danneggiamento o la distruzione di 1.987 infrastrutture culturali complessive.[95]

---

[92] WP 2023, azione 1.3.

[93] WP 2023, azione 1.8 (sovvenzione diretta ex art. 195, lett. f, del regolamento finanziario). L'ICCROM è il Centro internazionale di studi per la conservazione e il restauro dei beni culturali, organizzazione intergovernativa con sede a Roma, specializzata nella formazione e nella conservazione del patrimonio.

[94] Programma di lavoro 2023 per progetti pilota e azioni preparatorie (istruzione, gioventù, sport e cultura), 20 marzo 2023. Lo European Heritage Hub è un'iniziativa istituita come progetto pilota dell'Unione, che riunisce un consorzio di organizzazioni del patrimonio europeo con funzioni di rete, formazione e sostegno alle politiche.

[95] Butsenko, *Emerging Ukrainian Spatiality on the Background of the War,* 2024.

Il punto analiticamente più rilevante del WP 2023 riguarda però ciò che esso *non* contiene. Il programma di lavoro istituisce l'azione 1.3 definendone obiettivi, composizione del partenariato, cofinanziamento, durata e dotazione, e insiste sulla necessità di produrre risultati rapidi raggiungendo artisti, organizzazioni e persone sfollate direttamente nei territori interessati; ma non specifica percentuali, massimali o modalità del *financial support to third parties*. Sono il documento di call e le sue condizioni tecniche a codificare il *re-granting* come meccanismo strutturale, con l'obbligo di redistribuire almeno il 70 per cento del contributo e il massimale di 60.000 euro per sotto-progetto. Nel 2023, dunque, l'innovazione nei meccanismi di distribuzione è visibile al livello della call, non a quello della programmazione: il programma di lavoro disegna la cornice politica, la call costruisce il dispositivo.

### 2.2.4. Il programma di lavoro 2024: il sostegno dentro gli strumenti ordinari

La decisione di esecuzione del 14 settembre 2023 estende il finanziamento del programma all'intero periodo 2021-2027, aggiorna il titolo per includere i programmi di lavoro dal 2021 al 2024, fissa la contribuzione massima dell'Unione a 2.469.885.620 euro e allega il WP 2024 come Annex IV.[96]

Sul piano dello status, il WP 2024 segnala un cambiamento nella base con cui viene motivato l'ampliamento della partecipazione ucraina. L'Ucraina resta paese del vicinato partecipante alla *strand* CULTURE e mantiene una partecipazione parziale a MEDIA, ma questa non è più presentata come deroga per forza maggiore: il WP indica che il paese ha adattato la propria legislazione e soddisfa le condizioni richieste, aprendo la prospettiva di negoziare la piena partecipazione a tutte le *strand* subordinatamente all'allineamento ai requisiti dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento e della direttiva 2010/13/UE; il perimetro della partecipazione a MEDIA si amplia inoltre includendo l'area *markets and networking*, assente nel 2023.[97] È un passaggio coerente con la logica dell'allineamento all'*acquis* descritta al paragrafo 1.2.5: l'eccezione emergenziale viene progressivamente sostituita da una condizione fondata su conformità normativa.

Sul piano delle priorità, il WP 2024 compie l'operazione che caratterizza l'annualità. Nella sezione dedicata alle priorità della *strand* CULTURE, la guerra in Ucraina è richiamata tra le priorità emergenti trasversali; ma soprattutto, all'interno dello schema ordinario degli European Cooperation Projects, viene introdotta una priorità annuale specifica, *Support to*

[96] Decisione di esecuzione del 14 settembre 2023 (Annex IV: WP 2024).
[97] WP 2024, sez. T*hird country association*; Regolamento (UE) 2021/818, art. 9, par. 2; direttiva 2010/13/UE.

*Ukrainian Cultural and Creative Sectors*. I progetti che scelgono tale priorità devono sostenere organizzazioni e professionisti culturali ucraini nel continuare a creare e mostrare cultura ucraina in Europa e in Ucraina, e contribuire alla preparazione della ripresa post-bellica dei settori culturali.[98]

Il significato del passaggio va colto con precisione. Nel 2023 il sostegno all'Ucraina si concentra in una call dedicata, e la call di cooperazione ordinaria mantiene il conflitto sullo sfondo; nel 2024, in assenza di una call dedicata, il tema viene incorporato nello strumento ordinario come priorità annuale selezionabile; nel 2025, con il ritorno della call dedicata, la priorità annuale scompare dalla call European Cooperation Projects e l'Ucraina torna a comparirvi come cornice.

A livello dei programmi di lavoro, emerge dunque un sostegno la cui collocazione tra eccezione e ordinario varia di anno in anno, senza stabilizzarsi in una delle due direzioni. La verifica di questa alternanza a livello dei documenti di call, e delle sue implicazioni, è condotta al §2.3.2.

Il WP 2024 sottolinea inoltre che i progetti di cooperazione su piccola scala possono favorire la partecipazione di organizzazioni minori o *grassroots*; anche queste, tuttavia, devono soddisfare i requisiti formali di personalità giuridica, iscrizione in un registro pubblico del paese in cui l'organizzazione ha sede e composizione del partenariato, senza alcuna deroga per l'Ucraina o per attori informali.

Quanto al *re-granting*, il WP 2024 ribadisce che le call delle tre *strand* possono, ma non devono, essere attuate attraverso *financial support to third parties*, con un massimale ordinario di 60.000 euro per ciascun soggetto beneficiario e per ciascun anno, e lo prevede esplicitamente in alcune azioni, tra cui le European Platforms.[99] Rispetto alla priorità ucraina, però, il documento non lo configura come meccanismo specifico e necessario: dal solo testo del WP 2024 non si può dedurre né un obbligo di redistribuzione per i progetti che scelgono quella priorità, né una replica dell'architettura della call dedicata 2023. Coerentemente, anche le call che traducono questa priorità - analizzate al §2.3.2 - prevedono il *financial support to third parties* come possibilità e non come obbligo: la mancata prescrizione resta identica ai due livelli, quello del programma di lavoro e quello del bando.

[98] WP 2024, sez. 2024 priorities: CULTURE *strand* (European Cooperation Projects, Annual priority).
[99] WP 2024, sez. GRANTS; azione European Platforms.

### 2.2.5. Il programma di lavoro 2025: verso la piena partecipazione

Il WP 2025 registra un ulteriore mutamento di status. L'Ucraina non è più descritta come semplice caso di partecipazione parziale, bensì come paese in transizione verso la piena partecipazione a tutte le *strand*. Valutato l'allineamento della legislazione ucraina alla direttiva sui servizi di media audiovisivi, la Commissione ha proposto una modifica dell'Accordo di associazione volta a consentire la piena partecipazione alle *strand* MEDIA e CROSS-SECTORAL, oltre a quella già consolidata in CULTURE; il documento precisa che le organizzazioni ucraine potranno partecipare a tutte le azioni MEDIA previste dal WP 2025 a condizione che, alla data di aggiudicazione, l'accordo modificativo sia stato concluso.[100] Il 2025 è, dunque, l'anno in cui il programma si prepara esplicitamente alla piena partecipazione dell'Ucraina.

Sul piano delle azioni, il WP 2025 riprende lo strumento dedicato: l'azione 1.08 del WP 2025, *Support to the Ukrainian Cultural and Creative Sectors*, corrispondente alla call CREA-CULT-2025-COOP-UA, viene descritta con requisiti espliciti. Il partenariato deve comprendere almeno un'organizzazione ucraina e almeno un'organizzazione con sede legale in un altro paese partecipante a Creative Europe; i richiedenti devono essere organizzazioni dotate di personalità giuridica e iscritte in un registro pubblico di un paese partecipante; il tasso di cofinanziamento dell'Unione è fissato al 90 per cento; la durata massima dei progetti è di tre anni.[101]

L'elemento più significativo, ai fini della domanda di ricerca, riguarda però il *re-granting*. Il WP 2025 indica esplicitamente che il *financial support to third parties* è eleggibile all'interno della call dedicata e ne fissa già il massimale a 60.000 euro per ciascun soggetto beneficiario e per ciascun anno.[102] Le modalità operative di dettaglio - percentuale del contributo da redistribuire, criteri di selezione dei terzi, numero di *open call* - restano precisate nel documento di bando, ma la scelta programmatica di ricorrere alla redistribuzione a terzi come strumento per raggiungere un'ampia platea di organizzazioni è ormai codificata nel testo del programma di lavoro. Il *financial support to third parties* risulta così riconosciuto e normato già a livello di programma di lavoro, e non soltanto di documento di call.

Anche nel 2025 la linea di intervento dedicata al patrimonio culturale prosegue attraverso uno strumento esterno al programma di lavoro di Creative Europe. Il programma di lavoro

[100] WP 2025, sez. Third country association.
[101] WP 2025, azione 1.08 (CREA-CULT-2025-COOP-UA).
[102] Ivi.

2025 per l'attuazione di un'azione preparatoria nel settore della cultura, adottato con decisione del 31 marzo 2025 e dotato di un contributo massimo di 2.000.000 di euro, finanzia il terzo anno dello European Heritage Hub - il primo in qualità di azione preparatoria - in continuità con il progetto pilota del 2022 e con il finanziamento integrativo del 2023, mediante sovvenzione diretta al consorzio già titolare, senza procedura competitiva. Tra gli obiettivi figura il consolidamento della copertura geografica con focus rafforzato sui paesi con chiara prospettiva di integrazione europea, tra cui Ucraina e Moldova.[103]

### 2.2.6. Sintesi: un regime di eleggibilità stabile e meccanismi di distribuzione mobili

La sequenza dei programmi di lavoro dal 2021 al 2025 consente di isolare un dato di fondo: nelle azioni oggetto del confronto principale - gli European Cooperation Projects e le due call dedicate all'Ucraina - il regime di eleggibilità dei beneficiari diretti rimane sostanzialmente stabile: l'accesso è riservato a persone giuridiche registrate e, secondo configurazioni definite dai singoli bandi, inserite in partenariati transnazionali. Culture Moves Europe, esaminato al §2.3.6, costituisce un termine di confronto distinto, poiché ammette l'accesso diretto delle persone fisiche per interventi di mobilità.

Ciò che cambia è il meccanismo di distribuzione delle risorse, e il canale attraverso cui viene attivato. Nel 2022 nessuno strumento della *strand* prevede una redistribuzione a terzi orientata al contesto ucraino; nel 2023 la call dedicata adotta il *financial support to third parties* come meccanismo centrale e obbligatorio; nel 2024, in assenza di una call dedicata, il sostegno all'Ucraina passa per la priorità annuale della call di cooperazione, che non comporta alcun obbligo di redistribuzione; nel 2025 il *re-granting* torna con la call dedicata ed è ormai codificato nel testo stesso del programma di lavoro.

## 2.3. Gli strumenti della strand CULTURE

### 2.3.1. Perché guardare agli strumenti ordinari

Le due call dedicate all'Ucraina, analizzate al §2.4, non esauriscono l'intervento di Creative Europe sul settore culturale ucraino. Prima di esaminarle occorre quindi ricostruire il quadro complessivo degli strumenti della *strand* CULTURE attivi fra il 2022 e il 2025, per stabilire dove l'Ucraina compaia, in quale forma, e con quali conseguenze operative. Solo

[103] Decisione C(2025) 1910 del 31 marzo 2025; programma di lavoro 2025 per l'attuazione di un'azione preparatoria nel settore della cultura (linea di bilancio PA 07 25 03).

così le call dedicate si collocano correttamente: non come l'unica risposta del programma, ma come gli interventi specificamente dedicati al settore culturale ucraino.

Il quadro serve a un secondo scopo. Il meccanismo di redistribuzione delle risorse su cui si concentra questa ricerca - il *financial support to third parties* - non nasce con la risposta al conflitto: è una previsione ordinaria degli strumenti della *strand*, presente anche nelle call dedicate. Esaminarne il funzionamento negli strumenti non dedicati è dunque la premessa necessaria per stabilire che cosa, nelle call ucraine, sia effettivamente specifico.

Salvo indicazione contraria, tutte le call esaminate in questo paragrafo sono pubblicate e gestite dall'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA) e presentate attraverso il *Funding & Tenders Portal*. Fanno eccezione Culture Moves Europe, attuato dal Goethe-Institut per conto della Commissione con portale e procedure propri, e le sovvenzioni dirette, assegnate dalla Commissione senza procedura competitiva.[104]

### 2.3.2. Gli European Cooperation Projects (2022-2025)

Gli European Cooperation Projects costituiscono lo strumento centrale della *strand* CULTURE: sovvenzioni - erogate a somma forfettaria (*lump sum*) - destinate a progetti transnazionali che coinvolgono organizzazioni culturali e creative con sede in paesi diversi fra quelli che partecipano al programma, per co-produrre, cooperare, sperimentare, innovare e far circolare opere e professionisti oltre i confini nazionali.

La call si articola ordinariamente in tre scale - small, medium e large - con consorzi minimi differenziati: tre organizzazioni di tre paesi, cinque di cinque, dieci di dieci; nell'edizione 2024 sono state attivate soltanto le categorie small e medium. Il coordinatore deve essere costituito da almeno due anni e il partenariato deve dimostrare capacità operativa e finanziaria consolidata, verificata anche attraverso l'esperienza in progetti precedenti. La combinazione fra somma forfettaria, che presuppone una pianificazione dettagliata *ex ante*, e architettura consortile transnazionale tende a favorire organizzazioni dotate di esperienza progettuale e capacità di pianificazione strutturate.

Il modo in cui l'Ucraina entra in questo strumento varia di anno in anno, e la variazione è il dato che interessa. La call 2022, aperta il 1° febbraio con scadenza inizialmente fissata al 31 marzo, non contiene alcun riferimento all'Ucraina, essendo stata pubblicata prima dell'invasione; il solo adattamento è la proroga della scadenza al 5 maggio 2022, annunciata nella dichiarazione Gabriel e già analizzata al paragrafo 1.8.2.[105] Nella call 2023, aperta il 17

[104] Documenti di call, sez. 0; WP 2023, azione 1.8; programma di lavoro 2025 per l'attuazione di un'azione preparatoria nel settore della cultura.
[105] Dichiarazione Gabriel, 21 aprile 2022.

novembre 2022, il conflitto compare nel quadro generale: il *background* indica che il programma sosterrà i settori culturali e creativi ucraini, e la sezione sugli obiettivi afferma che le conseguenze della guerra dovrebbero essere prese in considerazione il più possibile nelle proposte. Non esiste tuttavia una priorità dedicata all'Ucraina fra quelle selezionabili: accanto alle cinque priorità trasversali, la call prevede annual sector-specific priorities rivolte a sei settori - patrimonio culturale, musica, libro ed editoria, architettura, fashion e design, turismo culturale sostenibile - senza alcun riferimento specifico all'Ucraina.[106]

Il 2024 introduce il cambiamento. La call, aperta il 19 ottobre 2023, prevede accanto alle cinque priorità tematiche una *Annual priority: Support to Ukrainian cultural and creative sectors*, che richiede ai progetti di concentrare i propri sforzi sul sostegno alle organizzazioni e ai professionisti culturali ucraini, per consentire loro di continuare a creare le opere e portarle davanti al pubblico e di preparare la ripresa post-bellica. Il punto tecnicamente decisivo è che tale priorità è selezionabile: il consorzio deve dichiarare esplicitamente una o due priorità nel modulo di candidatura, e la coerenza del progetto con le priorità selezionate è valutata nell'ambito del criterio della rilevanza, cioè della corrispondenza fra il progetto e gli obiettivi della call.[107]

Nel 2025 la configurazione cambia di nuovo. La call, aperta il 10 dicembre 2024, abbandona l'elenco numerato di priorità tematiche selezionabili, e con esso la priorità annuale ucraina come voce autonoma: resta soltanto la scelta fra due obiettivi generali - creazione e circolazione transnazionale, innovazione. Il riferimento all'Ucraina compare esclusivamente come paragrafo narrativo nella sezione *Background* dedicata alle relazioni internazionali e nella parte *Themes and priorities*, con la formula secondo cui Creative Europe continuerà a sostenere artisti e operatori culturali ucraini e la popolazione sfollata nell'accesso alla cultura, e con l'indicazione che la partecipazione di organizzazioni ucraine è specificamente incoraggiata anche nelle call Circulation of European Literary Works ed European Cooperation Projects.[108]

Il dato va letto insieme a quello delle annualità contigue. Nel 2024, anno in cui non viene pubblicata alcuna call dedicata all'Ucraina, la call di cooperazione ospita la priorità annuale; nel 2023 e nel 2025, anni in cui la call dedicata è attiva, vi mantiene invece il solo riferimento di cornice. La variazione riguarda dunque il canale attraverso cui il sostegno viene veicolato, non la sua presenza: ciò che il passaggio 2024-2025 sottrae alla call di cooperazione - una

[106] CREA-CULT-2023-COOP, sez. 1 e sez. 2.
[107] CREA-CULT-2024-COOP, sez. 2 e sez. 9.
[108] CREA-CULT-2025-COOP, sez. 1 e sez. 2.

priorità dichiarata nel modulo di candidatura e valutata - è restituito dal ritorno di uno strumento dedicato con dotazione propria. L'alternanza si riscontra su tutti e tre i cicli di pubblicazione; nessun documento la afferma però come scelta deliberata, e resta un'inferenza tratta da tre annualità.

Quanto al *re-granting*, le call 2023, 2024 e 2025 prevedono espressamente, fra le attività ammissibili, la possibilità di erogare *financial support to third parties* sotto forma di sovvenzioni o premi, a condizione che i bandi secondari siano accessibili a tutti i soggetti che ne soddisfano i requisiti, ampiamente pubblicizzati e conformi agli standard dell'Unione in materia di trasparenza, parità di trattamento e conflitto di interessi, che i risultati siano pubblicati e che il sostegno possieda una chiara dimensione europea; gli esempi indicati comprendono borse per lo sviluppo dei talenti, concorsi aperti per co-produzioni, residenze, *mentoring* e formazione, con massimale di 60.000 euro per destinatario finale. La selezione dei destinatari finali è gestita dal consorzio beneficiario, entro i vincoli procedurali e sostanziali stabiliti dalla call; quest'ultima non impone però una struttura di selezione né criteri specificamente orientati alle comunità ucraine o a soggetti non istituzionalizzati.[109]

### 2.3.3. Circulation of European Literary Works: un work package dedicato alle opere in ucraino

La call Circulation of European Literary Works (LIT) offre un modello di integrazione della dimensione ucraina strutturalmente diverso, e per questo utile come termine di paragone. Si tratta, anche in questo caso, di uno strumento in *lump sum* il cui obiettivo è tradurre, pubblicare, promuovere e distribuire opere di narrativa già pubblicate, attraverso progetti che prevedono un insieme di almeno cinque opere tradotte. Il progetto si organizza per *work package*, e accanto a quelli dedicati a traduzione, pubblicazione e promozione la call prevede un *work package* facoltativo - il WP5 - riservato alle opere di narrativa in lingua ucraina destinate a persone rifugiate e sfollate.[110]

Il WP5 compare per la prima volta nell'edizione 2023: la call 2022, pubblicata prima dell'invasione, non lo prevedeva. La possibilità di includere opere europee o ucraine non tradotte in lingua ucraina era già prevista nel 2023; nel 2024 il testo si concentra sulle opere scritte in ucraino, mentre nel 2025 esplicita l'ammissibilità della stampa in ucraino di opere

[109] CREA-CULT-2023-COOP, sez. 6; CREA-CULT-2024-COOP, sez. 6; CREA-CULT-2025-COOP, sez. 6.
[110] CREA-CULT-2023-LIT, sez. 10.

letterarie ucraine non tradotte. La sequenza non descrive dunque un ampliamento lineare, ma una variazione nella formulazione e nel perimetro testuale del WP5.[111]

Due elementi rendono il caso significativo. Il primo è che la dimensione ucraina entra qui come *work package* aggiuntivo e opzionale interno a un progetto ordinario, e non come priorità, criterio o strumento a sé: è la forma più leggera di integrazione osservabile nel corpus. Il secondo è che la dimensione ucraina entra nella call come oggetto delle attività - le opere da tradurre o da stampare, il pubblico da raggiungere - e non come modifica delle condizioni di accesso: il beneficiario resta un soggetto editoriale, e un editore ucraino che volesse candidarsi dovrebbe soddisfare gli stessi requisiti di eleggibilità e di capacità richiesti a tutti gli altri, senza deroghe. La LIT ammette il financial support to third parties, ma non lo configura come componente obbligatoria né lo collega al WP5. Il suo eventuale impiego resta rimesso alla scelta dei beneficiari e soggetto alle condizioni generali stabilite dalle call.

### 2.3.4. Le altre call della strand CULTURE (2022 e 2024)

Nel 2022 la *strand* CULTURE pubblica, oltre agli European Cooperation Projects e alla Circulation of European Literary Works, tre altre call. *Support for the implementation of the European Heritage Label* sostiene la gestione del marchio europeo del patrimonio; Music Moves Europe finanzia azioni di sviluppo d'impresa nel settore musicale, articolate in tre *topic* - *livestreaming*, cooperazione fra sale da concerto, esportazione musicale; *Perform Europe* sostiene la circolazione transnazionale delle arti performative. Sono strumenti eterogenei per dimensione e destinatari, accomunati dall'essere azioni ordinarie del programma, non concepite in relazione al conflitto.

L'Ucraina vi compare in tre modi diversi. La call *European Heritage Label*, aperta il 30 giugno 2022, non la nomina affatto: il paragrafo sulla drammatica situazione ucraina, presente altrove nella *strand*, è del tutto assente dal quadro di *policy*, pur essendovi richiamate altre priorità emergenti quali il contrasto all'antisemitismo, la New European Bauhaus e l'Anno europeo dei giovani.[112] La call *Music Moves Europe*, aperta il 15 settembre 2022, riporta nel *background* il paragrafo secondo cui Creative Europe fornirà sostegno ad artisti e operatori culturali ucraini, ma nella sezione sui temi e le priorità non compare alcun requisito operativo collegato.[113] La call *Perform Europe*, aperta il 7 settembre 2022, riporta lo stesso paragrafo in formulazione quasi identica, ma se ne distingue perché lo traduce anche in

[111] CREA-CULT-2022-LIT, sez. 10; CREA-CULT-2023-LIT, sez. 2; CREA-CULT-2024-LIT, sez. 6; CREA-CULT-2025-LIT, sez. 2.
[112] CREA-CULT-2022-EU-HERITAGE-LABEL, sez. 1.
[113] CREA-CULT-2022-MME, sez. 1 e sez. 2.

un requisito operativo: fra le dimensioni che le candidature devono esplicitamente affrontare, la sezione sui temi e le priorità prevede un sostegno specifico ad artisti, professionisti e organizzazioni ucraine operanti nel settore delle arti performative, elemento poi valutato sotto il criterio della rilevanza.[114]

Nel 2024 la *strand* pubblica, oltre alla call di cooperazione e alla LIT, quattro call: una nuova edizione di *Music Moves Europe* - dedicata questa volta alla transizione verde del settore musicale, con oggetto e struttura del tutto diversi da quella del 2022 -, *European Networks*, che sostiene le reti europee di organizzazioni culturali e creative, *Pan-European Cultural Entities*, rivolta a enti culturali di dimensione europea, ed *European Platforms*, che sostiene piattaforme dedicate alla promozione degli artisti emergenti.

Il quadro che ne risulta è convergente. In nessuna delle quattro il riferimento all'Ucraina si traduce in un requisito operativo, in una priorità selezionabile, in un criterio di valutazione dedicato o in un canale di redistribuzione orientato a soggetti ucraini. In tre call su quattro - *Music Moves Europe*, *Pan-European Cultural Entities* ed *European Platforms* - l'Ucraina compare esclusivamente nel *background*. Nella call *European Networks* il riferimento è più esteso: l'invasione russa è citata fra le ragioni che rendono urgente rafforzare la resilienza dei settori culturali, e la guerra è richiamata a sostegno della priorità sulla dimensione esterna e la co-creazione; ma le attività richieste da quelle priorità sono generiche e non configurano un sostegno mirato a organizzazioni ucraine. In tutte e quattro, infine, la sezione dedicata ai criteri di valutazione non contiene alcun riferimento al conflitto: i criteri restano i quattro previsti per tutte le call della *strand* - rilevanza, qualità dei contenuti e delle attività, qualità della gestione, disseminazione.[115]

Un elemento testuale merita di essere isolato. Tre call su quattro - *European Networks*, *Pan-European Cultural Entities* ed *European Platforms* - precisano che la partecipazione dei professionisti ucraini costituirà una priorità annuale nell'ambito della call di cooperazione, localizzando cioè la priorità ucraina fuori da sé. *Music Moves Europe* adotta una formulazione ancora più tenue, secondo cui tale partecipazione continuerà a essere incoraggiata in tutte le azioni del programma, priva del richiamo alla priorità annuale.[116]

Il confronto fra le due annualità restituisce dunque un risultato di segno inatteso: nel 2022 una call ordinaria portava già l'Ucraina al livello di questione esplicitamente affrontata e

[114] CREA-CULT-2022-PERFORM-EU, sez. 2 e sez. 9.
[115] CREA-CULT-2024-MME, sez. 9; CREA-CULT-2024-NET, sez. 1 e sez. 9; CREA-CULT-2024-PECE, sez. 9; CREA-CULT-2024-PLAT, sez. 9.
[116] CREA-CULT-2024-NET, sez. 1; CREA-CULT-2024-PECE, sez. 1; CREA-CULT-2024-PLAT, sez. 1; CREA-CULT-2024-MME, sez. 1.

rilevante ai fini della valutazione; nel 2024 nessuna delle quattro vi arriva, e tre di esse rinviano espressamente altrove. L'inserimento del sostegno all'Ucraina negli strumenti non dedicati non si è tradotto in agganci operativi diffusi: la risposta al conflitto resta concentrata in strumenti circoscritti - la call di cooperazione con la sua priorità annuale del 2024, le call dedicate all'Ucraina, il modulo WP5 della LIT - mentre negli altri strumenti della *strand* l'Ucraina rimane un elemento di cornice, non un vincolo che ne ridisegni l'ambito di intervento, i criteri o i beneficiari.

### 2.3.5. Il financial support to third parties come meccanismo ordinario della strand

Il quadro cambia nettamente se l'analisi si sposta dal sostegno all'Ucraina alla redistribuzione delle risorse: le stesse call, quasi inerti sul primo asse, mostrano sul secondo una pluralità di dispositivi di *re-granting*. Il *financial support to third parties* consente a un beneficiario diretto della sovvenzione UE di redistribuirne una parte a soggetti terzi, selezionati attraverso bandi secondari che il beneficiario stesso lancia e gestisce. È un meccanismo ordinario e preesistente degli strumenti della *strand* CULTURE: obbligatorio in alcuni e facoltativo in altri. In tutti i casi in cui è previsto, il massimale per destinatario finale è di 60.000 euro, la platea dei destinatari è definita da una logica settoriale, e la selezione resta nelle mani del beneficiario diretto.

Il primo caso in ordine cronologico fra quelli esaminati è *Perform Europe 2022*, e la sua collocazione è significativa perché precede lo strumento dedicato al settore culturale ucraino. La call seleziona un unico progetto - una singola organizzazione oppure un consorzio - incaricato di gestire i bandi secondari: almeno il 70 per cento del contributo dell'Unione assegnato deve essere destinato a *cascading grants*, con almeno trentacinque progetti selezionati e un massimale di 60.000 euro per destinatario finale, superabile soltanto ove un importo maggiore risulti necessario al conseguimento degli obiettivi dell'azione e sia debitamente motivato nella domanda.[117] Il caso documenta dunque che l'architettura del *re-granting* era ampiamente prevista nella *strand* prima che venisse istituito lo strumento dedicato all'Ucraina.

Le call del 2024 confermano la ricorrenza del dispositivo e ne mostrano alcune varianti. *Music Moves Europe 2024* prevede la selezione di un solo consorzio per un'azione centrata sulla transizione verde del settore musicale, articolata in analisi dei fabbisogni, programma di *capacity building* e schema di sostegno finanziario a terzi mediante *cascading grants*. Il

[117] CREA-CULT-2022-PERFORM-EU, sez. 2.

*re-granting* è qui obbligatorio e strutturale: almeno due bandi secondari, almeno il 70 per cento del contributo redistribuito, massimale di 60.000 euro. I destinatari, tuttavia, sono organizzazioni del settore musicale impegnate sulla sostenibilità ambientale: l'Ucraina non entra né nell'ambito di intervento né nei criteri di selezione dei terzi. La dotazione complessiva, pari a 5.000.000 di euro con tasso del 90 per cento, coincide con il massimale per progetto.[118]

*European Platforms 2024* è uno strumento in *lump sum* a beneficiario unico: la domanda è presentata da una sola organizzazione, non da un partenariato. La call prevede di finanziare circa quindici piattaforme a valere su un budget di 47.400.000 euro per il 2024-2027, con massimale di 2.800.000 euro per progetto e tasso dell'80 per cento. La piattaforma è composta da un'organizzazione coordinatrice e da organizzazioni aderenti, che il documento di bando qualifica testualmente come terze parti: c'è dunque un solo firmatario della convenzione di sovvenzione, e la rete dei membri è raggiunta attraverso il meccanismo di redistribuzione. La call impone come elemento obbligatorio l'istituzione di un meccanismo di *re-granting* a sostegno delle organizzazioni aderenti, con un massimale ordinario di 60.000 euro per destinatario e per anno - 240.000 euro sull'intero periodo quadriennale - salvo importi superiori debitamente giustificati qualora necessari al conseguimento degli obiettivi dell'azione.[119] Il *re-granting* non è dunque qui una modalità accessoria, ma la forma stessa in cui la rete dei membri viene finanziata. Distintamente, la call richiede che almeno il 70 per cento della sovvenzione sia destinato al sostegno degli artisti emergenti.

*European Networks 2024*, strumento in *lump sum* a beneficiario unico che prevede di finanziare circa trenta reti a valere su un budget di 39.700.000 euro, con massimale di 1.200.000 euro per progetto e tasso dell'80 per cento, contempla il *financial support to third parties* come opzione eleggibile ma non obbligatoria, con redistribuzione sia verso i membri della rete sia verso organizzazioni non aderenti, sempre con massimale di 60.000 euro.[120] *Pan-European Cultural Entities 2024*, con budget di 7.200.000 euro e massimale di 2.400.000 euro per progetto, ammette il sostegno finanziario a terzi senza requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti in via generale dal programma; il suo tasso di finanziamento è fissato al 40 per cento, il più basso fra le call della *strand* qui esaminate.[121]

All'interno della *strand*, dunque, il *financial support to third parties* non è un'eccezione ma una modalità ricorrente, declinata con gradi diversi di vincolo. È obbligatorio e strutturale

[118] CREA-CULT-2024-MME, sez. 2, sez. 3 e sez. 10.
[119] CREA-CULT-2024-PLAT, sez. 2, sez. 3 e sez. 10.
[120] CREA-CULT-2024-NET, sez. 3 e sez. 6.
[121] CREA-CULT-2024-PECE, sez. 3 e sez. 10.

in *Perform Europe*, in *Music Moves Europe* e in *European Platforms*, dove costituisce l'asse portante dell'azione e ne assorbe la quota prevalente del contributo; è facoltativo negli *European Cooperation Projects*, in *European Networks*, in *Pan-European Cultural Entities* e nella *Circulation of European Literary Works*, dove resta una possibilità rimessa alla scelta del beneficiario diretto e non è collegato ad alcuna componente specifica dell'azione. Variano i destinatari - organizzazioni settoriali, membri o non membri di reti e piattaforme, singoli artisti - e varia il grado di dettaglio con cui la call ne prescrive la selezione; non varia l'architettura. In ogni configurazione osservata le risorse raggiungono i destinatari finali attraverso un intermediario che le amministra e che decide, entro i vincoli fissati dal bando, chi finanziare. È questa la struttura che gli strumenti dedicati all'Ucraina, analizzati nel paragrafo seguente, condividono con il resto della *strand*.

### 2.3.6. Culture Moves Europe: il controcampo dell'accesso diretto

Un ultimo strumento richiede una trattazione autonoma, perché offre un termine di confronto rispetto ai requisiti di accesso previsti dagli altri strumenti esaminati. *Culture Moves Europe* è lo schema di mobilità della *strand* CULTURE: finanzia la mobilità individuale e i progetti di residenza di artisti e professionisti della cultura fra i paesi che partecipano al programma. È finanziato da Creative Europe ma attuato dal Goethe-Institut per conto della Commissione, con processi, pagamenti e strumenti gestiti attraverso un portale dedicato. Dà seguito a *i-Portunus* - il progetto pilota di mobilità individuale sperimentato fra il 2018 e il 2022, di cui *Culture Moves Europe* rappresenta la prosecuzione strutturata - e si articola in un primo ciclo di attuazione 2022-2025, con una dotazione di 21 milioni di euro e circa 6.000 sovvenzioni di mobilità individuale previste, lanciato dalla Commissaria Gabriel il 10 ottobre 2022, e in un secondo ciclo 2025-2028 con una dotazione di 25 milioni di euro.[122]

*Culture Moves Europe* offre un modello di accesso individuale diverso da quello previsto dagli altri strumenti esaminati: nella linea dedicata alla mobilità individuale, la persona fisica - l'artista o il professionista - può presentare direttamente la candidatura senza passare attraverso un'organizzazione proponente o un consorzio. La candidatura avviene su un portale semplificato: il formulario è in inglese, ma la padronanza linguistica non rientra fra i criteri di valutazione ed è ammesso l'uso di traduttori automatici; le scadenze sono a sportello con termine mensile; l'erogazione avviene a somma forfettaria su conto bancario personale. Il

[122] Culture Moves Europe, Call for Individual Mobility e Call for Residency Hosts, ciclo 2022-2025; Commissione europea, pagina ufficiale Culture Moves Europe.

partner internazionale è obbligatorio, ma la sua natura è libera - può essere un individuo o un'organizzazione - e non deve soddisfare alcun requisito di capacità. Sono ammissibili candidati di ogni percorso formativo e livello di esperienza, inclusi gli artisti in esilio, per i quali lo status di rifugiato o un titolo di protezione umanitaria vale come prova di residenza legale.[123] Anche la linea dedicata alle residenze presenta un'apertura significativa: gli ospitanti devono essere persone giuridiche, ma la call ammette esplicitamente organizzazioni di nuova costituzione.

Resta da stabilire come, in questo strumento, entri la dimensione ucraina. Nei documenti di bando l'Ucraina non compare mai come ambito di intervento, priorità selezionabile o criterio di valutazione dedicato, e in tutto il primo ciclo non esiste alcuna linea di budget riservata, né nella mobilità né nelle residenze. La dimensione ucraina passa per due soli elementi. Il primo è l'ammissibilità ordinaria: l'Ucraina è paese partecipante, e i cittadini ucraini residenti altrove, inclusi i rifugiati, sono ammissibili come candidati. Il secondo è un unico adattamento specifico, la mobilità virtuale, che segue una traiettoria significativa: nella prima e nella seconda call l'Ucraina è nominata esplicitamente fra i casi che giustificano il ricorso alla modalità virtuale; nella terza call, del 2024, non è più nominata, e la mobilità virtuale o ibrida è generalizzata a tre situazioni - disabilità, grave minaccia alla sicurezza nel paese di residenza o nella destinazione, forza maggiore, categoria che include espressamente le restrizioni alla libertà di movimento connesse a guerra o crisi politica grave - mantenendo una copertura funzionale dei residenti ucraini sotto un criterio generale; la stessa formulazione resta nell'edizione 2025-2026.[124]

L'assenza di una dotazione riservata va accostata all'annuncio da cui prende avvio il sostegno di Creative Europe all'Ucraina. La dichiarazione della Commissaria Gabriel del 21 aprile 2022, analizzata al paragrafo 1.8, distingue esplicitamente due misure: l'allocazione di un budget specifico del nuovo strumento di mobilità a beneficio degli artisti ucraini, cioè Culture Moves Europe, allora in fase di lancio; e, distintamente, la proposta di un'azione speciale dedicata all'Ucraina rivolta ad artisti e organizzazioni, cioè l'azione da 5 milioni che diverrà CREA-CULT-2023-COOP-UA.[125] I due binari che questo capitolo analizza sono dunque nominati insieme e tenuti distinti già nel primo atto politico-culturale dell'aprile 2022.

Fra l'annuncio e la struttura operativa osservabile esiste però uno scarto. L'annuncio parla di un budget riservato agli artisti ucraini. I documenti di bando, invece, realizzano il sostegno

[123] Ivi.
[124] Ivi.
[125] Dichiarazione Gabriel, 21 aprile 2022.

per due vie diverse: l'ammissibilità ordinaria, che consente agli artisti ucraini di candidarsi come tutti gli altri residenti dei paesi partecipanti, e la mobilità virtuale, concessa nelle prime due call nominando esplicitamente l'Ucraina e ammessa dalla terza in poi sotto un criterio generale di sicurezza che continua a coprirne i residenti. Non esiste invece alcuna linea di budget dedicata.

Culture Moves Europe documenta che, all'interno di Creative Europe, l'accesso diretto delle persone fisiche è tecnicamente previsto per interventi di mobilità individuale. Questo elemento consente di ricondurre l'architettura consortile delle call dedicate a una scelta di disegno connessa anche alla natura e alla scala dell'intervento, senza dimostrare che il modello di accesso diretto sarebbe stato trasferibile alle stesse condizioni al sostegno strutturale di un settore in guerra.

## 2.4. Le due call dedicate al settore culturale ucraino (2023 e 2025)

### 2.4.1. La call del 2023: contesto e obiettivi

La call *Support to Ukrainian displaced people and the Ukrainian Cultural and Creative Sectors* è pubblicata il 13 settembre 2022, con scadenza al 29 novembre 2022, e appartiene formalmente al programma di lavoro 2023, adottato il 31 agosto 2022. Si tratta di una sovvenzione a progetto di tipo *budget-based*, fondata cioè sul rimborso dei costi effettivamente sostenuti, e non a somma forfettaria come le call di cooperazione: è una differenza che incide sulla capacità operativa richiesta ai proponenti, tenuti a rendicontare la spesa e non soltanto a conseguire risultati.[126]

Per la sua collocazione cronologica, la call va letta anche in termini politici. Pubblicata pochi mesi dopo l'invasione su larga scala e dopo la concessione dello status di paese candidato del 23 giugno 2022, traduce in strumento operativo la fase iniziale di solidarietà politica e flessibilità amministrativa. Non è un adattamento marginale di una call ordinaria: concentra un *topic* interamente dedicato all'Ucraina e articola obiettivi distinti di breve e medio periodo. Si può quindi descriverla come un bando ponte, che risponde all'urgenza del conflitto e al tempo stesso prepara la ricostruzione mentre la guerra è ancora in corso.

La sezione di *background* collega il bando a quattro cornici politiche: il quadro regolativo di Creative Europe 2021-2027; il riconoscimento della prospettiva europea dell'Ucraina e il suo nuovo status di paese candidato; il richiamo ai valori fondativi dell'Unione - dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, diritti umani -

[126] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 4 e sez. 10.

che la cultura è chiamata a sostenere; e la dichiarazione dei Ministri della cultura e dei media del marzo 2022, che inquadra Creative Europe come strumento di sostegno agli operatori colpiti dalla guerra.[127] Il bando attribuisce dunque alla cultura una funzione non soltanto settoriale ma politica e valoriale, presentandola come elemento costitutivo di società inclusive e coese e come leva di resilienza in tempo di guerra. È l'applicazione al caso ucraino della logica funzionale ricostruita al paragrafo 1.4.2: la cultura viene mobilitata come risorsa, nel senso di Yúdice, in funzione di finalità che eccedono il campo culturale - integrazione, resilienza, ricostruzione, sostegno psicosociale - più che in ragione di un valore autonomo.[128] L'impostazione è particolarmente esplicita nel nesso fra cultura e benessere: la call definisce la cultura come elemento indispensabile per affrontare eventi traumatici, la associa alla resilienza individuale e collettiva e, nel caso delle persone sfollate, la collega al benessere mentale e alle conseguenze psicosociali della guerra, richiamando il progetto *CultureForHealth* e il rapporto dell'Organizzazione mondiale della sanità sul sostegno al benessere mentale delle persone forzatamente sfollate.[129] Non si tratta soltanto di accesso alla cultura in senso generico: l'obiettivo è inserito in una logica di *welfare* culturale.

Gli obiettivi si articolano su due orizzonti temporali. L'*Objective 1*, di breve periodo, comprende due articolazioni: l'obiettivo 1.a riguarda il sostegno ad artisti e organizzazioni culturali ucraine per creare le opere e renderle accessibili al pubblico in Ucraina e nei paesi partecipanti; l'obiettivo 1.b riguarda il sostegno, attraverso la cultura, alle persone ucraine sfollate dalla guerra - in particolare i bambini - tanto in Ucraina quanto negli altri paesi partecipanti, al fine di garantire l'accesso alla cultura e favorire l'integrazione reciproca nelle nuove comunità, con adeguata attenzione alle conseguenze del conflitto sulla salute mentale. La doppia collocazione geografica consente di distinguere due dimensioni dell'intervento: continuità culturale all'interno del paese e integrazione nei contesti di accoglienza.

L'*Objective 2*, di medio periodo, comprende a sua volta due articolazioni: l'obiettivo 2.a riguarda la preparazione della ripresa post-bellica dei settori culturali ucraini attraverso analisi dei fabbisogni, *capacity building* e pianificazione degli investimenti; l'obiettivo 2.b la preparazione e la formazione dei professionisti del patrimonio culturale ucraino rispetto alla protezione dei beni dai rischi. Il testo precisa che il raggiungimento di tali obiettivi, e in particolare la ripresa post-bellica, dovrà fondarsi sul nuovo status dell'Ucraina come paese candidato all'adesione.[130] Il richiamo assume rilievo analitico, poiché lega direttamente lo

[127] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 1.
[128] Yúdice, 2003; cfr. §1.4.2.
[129] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2.
[130] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2.

strumento operativo al mutamento istituzionale ricostruito al paragrafo 1.7, mostrando come il passaggio di categoria produca effetti non solo sull'ammissibilità formale ma anche sulla cornice entro cui le attività finanziate devono collocarsi.

### 2.4.2. La call del 2025: contesto e obiettivi

La call *Support to the Ukrainian Cultural and Creative Sectors* è pubblicata il 30 ottobre 2024, con scadenza al 6 febbraio 2025, nell'ambito del programma di lavoro 2025. Anch'essa è configurata come sovvenzione *budget-based*.[131]

Il primo elemento di differenza riguarda l'inquadramento. La sezione introduttiva della call sottolinea gli effetti della guerra sui settori culturali e creativi ucraini e il mancato accesso alla cultura di molte persone rifugiate e sfollate, ma indica come finalità la costruzione di legami fra organizzazioni ucraine e organizzazioni culturali di altri paesi partecipanti, in una logica di integrazione nel panorama culturale europeo e di contributo alle relazioni culturali internazionali dell'Unione. Il riferimento alla *New European Agenda for Culture*, al Piano di lavoro per la cultura 2023-2026 e alle strategie dell'Unione su transizione verde, inclusione, parità di genere, transizione digitale e intelligenza artificiale colloca la call all'interno del lessico programmatico ordinario della *strand*.[132] Rispetto al 2023 la scena è meno emergenziale e più orientata all'integrazione sistemica.

Il secondo elemento riguarda l'architettura degli obiettivi. La distinzione fra breve e medio periodo, che nel 2023 organizzava obiettivi interni a un unico *topic*, è tradotta nel 2025 in tre *topic* formalmente separati, ciascuno con dotazione e *work package* propri. I primi due appartengono all'orizzonte di breve periodo: il Topic 1 è dedicato al sostegno ad artisti e organizzazioni ucraine per co-creare opere con partner di altri paesi partecipanti e renderle accessibili al pubblico; il Topic 2 alla promozione dell'accesso della popolazione ucraina alla cultura e al patrimonio culturale, con particolare riferimento alle persone sfollate e con obiettivi di integrazione, coesione sociale e salute. Il Topic 3 appartiene all'orizzonte di medio periodo e riguarda la preparazione della ripresa post-bellica dei settori culturali e creativi e il loro contributo alla resilienza sociale attraverso *capacity building* e *networking*. La corrispondenza con l'articolazione del 2023 è pressoché puntuale - il Topic 1 riprende l'obiettivo 1.a, il Topic 2 l'obiettivo 1.b, il Topic 3 l'Objective 2 - con una formulazione più estesa del terzo sulla resilienza sociale e sul ruolo delle reti europee. Ciò che cambia non è dunque l'orizzonte temporale, che resta il criterio ordinatore, ma il livello formale a cui esso

[131] CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 4 e sez. 10.
[132] CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 1.

opera: nel 2023 interno agli obiettivi di un unico *topic*, nel 2025 al livello dei *topic* stessi. Poiché l'analisi che segue procede per temi e non per call, converrà indicare con filone di sostegno immediato l'Objective 1 del 2023 e i Topic 1 e 2 del 2025, e con filone di medio periodo l'Objective 2 del 2023 e il Topic 3 del 2025.

### 2.4.3. La redistribuzione a terzi come meccanismo centrale

Nessuna delle due call finanzia direttamente i destinatari finali: entrambe si fondano su una struttura multilivello. I progetti devono essere presentati da consorzi comprendenti almeno due beneficiari diretti, di cui almeno uno con sede legale in Ucraina e almeno uno con sede legale in un altro paese partecipante al programma. I consorzi agiscono come soggetti intermedi fra la Commissione, attraverso l'EACEA, e i destinatari del sostegno. Nel seguito, si indicano come beneficiari diretti i membri del consorzio destinatari della sovvenzione UE e come destinatari finali, o *sub-grantee*, i soggetti che ricevono sostegno finanziario attraverso i bandi secondari.

Il requisito centrale riguarda la redistribuzione. Nel filone dedicato al sostegno immediato - l'Objective 1 nel 2023, i Topic 1 e 2 nel 2025 - almeno il 70 per cento della sovvenzione dell'Unione deve essere redistribuito a terzi attraverso *financial support to third parties*; i sotto-progetti devono rispondere agli obiettivi del filone; il massimale è fissato a 60.000 euro per sotto-progetto e, nella call 2025, è ulteriormente precisato per ciascun destinatario, persona fisica o giuridica, e per ciascun anno; il sotto-progetto può essere finanziato fino al 100 per cento dei costi, senza cofinanziamento richiesto ai destinatari. Il numero minimo di bandi secondari è di tre nel 2023, motivato dall'esigenza di garantire un sostegno regolare in un contesto in rapido mutamento, e sale a quattro nel 2025, con l'indicazione che i bandi siano flessibili, agili e rispondenti ai bisogni dei gruppi destinatari.[133]

La forma giuridica del sostegno è ampia: esso può essere erogato mediante sovvenzioni o premi, tanto a persone fisiche - sotto forma di indennità, borse di studio o *fellowship* - quanto a persone giuridiche pubbliche o private, comprese organizzazioni non governative e *start-up* culturali. Il *re-granting* non coincide dunque con il solo sotto-finanziamento a organizzazioni, ma comprende una pluralità di forme di sostegno ai destinatari finali.[134]

I bandi secondari sono sottoposti a un regime procedurale stringente: devono essere accessibili a tutti i soggetti che ne soddisfano i requisiti e ampiamente pubblicizzati; devono rispettare i principi di trasparenza, parità di trattamento, assenza di conflitto di interessi e

[133] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 2.
[134] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 2.

riservatezza; devono restare aperti almeno due mesi e dare luogo alla pubblicazione dei risultati, con indicazione dei progetti selezionati, della durata e dei nomi e paesi dei destinatari finali. La proposta deve inoltre specificare come sarà gestito il sostegno a terzi, indicare i tipi di attività ammissibili, descrivere i risultati attesi e dimostrare l'esistenza di un sistema di gestione e controllo solido.[135]

L'architettura si riflette nella struttura dei *work package*. Alla struttura standard - i *work package* di gestione e coordinamento e di comunicazione e disseminazione, obbligatori in tutte le call del programma - le proposte relative al filone di sostegno immediato devono aggiungerne due. Il primo è dedicato al sostegno a terzi attraverso bandi secondari: lancio, gestione e monitoraggio, selezione delle candidature, distribuzione delle risorse. Il secondo alle attività di informazione e supporto ai potenziali candidati - sessioni informative, *helpdesk*, *coaching*.[136] L'obbligo di accompagnamento segnala che la call considera informazione e supporto condizioni rilevanti per favorire l'accesso dei destinatari finali. Le proposte relative al filone di medio periodo prevedono invece un *work package* di *capacity building*, cui il 2025 aggiunge il *networking*.

La distinzione tra i due filoni è trasversale a entrambe le call e merita quindi di essere evidenziata. Nel filone di sostegno immediato, la struttura multilivello è obbligatoria: l'Unione affida sovvenzioni consistenti a consorzi transnazionali, che sono tenuti a redistribuirne almeno il 70 per cento. Nel filone di medio periodo, dedicato alla ripresa, il *re-granting* è invece ammesso, ma non obbligatorio, e la catena può quindi arrestarsi al livello del consorzio, con attività realizzate direttamente dai partner. La distinzione non è marginale: implica che la traduzione operativa dell'obiettivo di raggiungere il territorio è più esplicita nel filone di sostegno immediato, mentre il filone orientato alla preparazione della ricostruzione strutturale - quello che presenta le implicazioni di più lungo periodo per l'assetto del settore culturale ucraino - può legittimamente esaurirsi in attività condotte dai soli soggetti istituzionalizzati del consorzio.

### 2.4.4. Requisiti, criteri di valutazione e regime finanziario

È qui che emerge il punto centrale. Per i progetti relativi all'*Objective* 1, la call del 2023 richiede espressamente che i proponenti dimostrino, attraverso un'esperienza adeguata, la capacità di gestire l'erogazione di un elevato numero di piccole sovvenzioni mediante *cascading grants*. Il requisito attiene alla capacità operativa: l'attenzione è posta non tanto

[135] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 2.
[136] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 10; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 10.

sulla solidità finanziaria del consorzio, fermo restando il requisito di capacità finanziaria e il cofinanziamento del 10 per cento, quanto sulla capacità di amministrare uno schema di redistribuzione.[137] Il meccanismo, concepito per raggiungere attori locali difficilmente accessibili in via diretta, per aumentare la rapidità dell'intervento e per adattarsi a contesti instabili, viene dunque affidato a soggetti selezionati proprio in ragione della competenza gestionale necessaria ad amministrare tale redistribuzione. Il dispositivo amplia l'accesso verso il basso attraverso una selezione stringente verso l'alto.

La call del 2025 mantiene un impianto sostanzialmente analogo di verifica della capacità operativa e finanziaria, incluse le principali esenzioni già previste nel 2023, ma non riproduce la richiesta esplicita di dimostrare un'esperienza specifica nella gestione di un elevato numero di piccoli progetti mediante *cascading grants*. La call continua tuttavia a richiedere la dimostrazione dell'esperienza e delle risorse necessarie per realizzare progetti comparabili e, per i Topic 1 e 2, disciplina in modo più puntuale l'attuazione del sostegno a terzi: il numero minimo di *open calls* passa da tre a quattro e le relative procedure devono essere accessibili, flessibili, agili e rispondenti ai bisogni dei destinatari. Questi elementi rendono più strutturata l'attuazione del meccanismo, senza tuttavia consentire di concludere che una precedente esperienza specifica nel *sub-granting* costituisca, nel 2025, un requisito implicito.[138]

Nella verifica della capacità finanziaria, che riprende lo standard di programma, merita particolare attenzione l'esenzione prevista per gli enti culturali che abbiano ricevuto oltre il 50 per cento delle entrate annuali da fonti pubbliche nei due esercizi precedenti. Si ritrova qui, applicata al livello del bando, la stessa logica già individuata al paragrafo 1.9 a proposito dell'articolo 13, paragrafo 5, del Regolamento 2021/818: il precedente accesso al finanziamento pubblico opera come presunzione di affidabilità.[139]

I criteri di aggiudicazione sono i quattro previsti per tutte le call della *strand*: la rilevanza, cioè la coerenza del progetto con gli obiettivi e le priorità della call; la qualità dei contenuti e delle attività; la qualità della gestione; la disseminazione. La ponderazione varia lievemente fra le due edizioni: nel 2023 la rilevanza vale 30 punti, la qualità dei contenuti 20, la gestione 30 e la disseminazione 20; nel 2025 la qualità dei contenuti sale a 25 e la disseminazione scende a 15, restando invariati gli altri due. In entrambi i casi la soglia complessiva è di 70 punti su 100. Il peso congiunto di 60 punti attribuito a rilevanza e qualità della gestione indica che la valutazione premia in misura equivalente il corretto inserimento

[137] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2 e sez. 7.
[138] CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 2 e sez. 7.
[139] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 7; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 7; Regolamento (UE) 2021/818, art. 13, par. 5 (cfr. §1.9).

nel quadro politico del bando e la solidità amministrativa del proponente: non sono criteri secondari, ma centrali.[140]

Sul piano finanziario, al momento della pubblicazione le due call presentavano una sostanziale continuità. Anche per il 2025, la dotazione complessiva era inizialmente pari a 5.000.000 di euro, ripartita in un massimo di 2.000.000 di euro per ciascuno dei due filoni di sostegno immediato e di 1.000.000 di euro per il filone di medio periodo, con la previsione di finanziare tre progetti, uno per ciascuna linea di intervento. Nel corso della procedura, tuttavia, la dotazione della call 2025 è stata incrementata a 7.000.000 di euro: i 2.000.000 aggiuntivi sono stati assegnati al Topic 2, la cui disponibilità è così salita a 4.000.000 di euro, consentendo il finanziamento di un secondo progetto. La ripartizione finale risulta pertanto pari a 2.000.000 di euro per il Topic 1, 4.000.000 per il Topic 2 e 1.000.000 per il Topic 3, per un totale di quattro progetti finanziati.[141] Il tasso di rimborso resta fissato al 90 per cento e la durata ordinaria dei progetti a 36 mesi, con possibilità di proroga qualora debitamente giustificata.[142]

La combinazione tra concentrazione delle risorse a monte - pochi progetti e sovvenzioni di importo elevato a livello di consorzio - e frammentazione a valle - molteplici sotto-finanziamenti di importo limitato - caratterizza l'impianto delle due call, in particolare nei filoni di sostegno immediato.

### 2.4.5. Che cosa cambia fra il 2023 e il 2025

Il confronto restituisce un quadro di continuità strutturale. Restano invariati la composizione minima del consorzio e il requisito della personalità giuridica; la soglia del 70 per cento di redistribuzione obbligatoria nei filoni di sostegno immediato; il massimale di 60.000 euro e la finanziabilità integrale dei sotto-progetti; la pluralità delle forme giuridiche del sostegno a terzi, che include le persone fisiche; il tasso di cofinanziamento; la durata massima; e il peso congiunto attribuito alla rilevanza e alla qualità della gestione.

Cambiano tre elementi principali, nel disegno originario delle due call, tutti di ordine tecnico. L'architettura degli obiettivi, che da due macro-obiettivi interni a un unico *topic* diventa tre *topic* autonomi con dotazione propria. Il numero minimo di bandi secondari, che sale da tre a quattro. E il requisito di esperienza nella gestione di *cascading grants*, richiesto espressamente nel 2023 e non riprodotto nel 2025. A questi si accompagnano la

[140] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 9; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 9.
[141] Commissione europea, comunicato del 6 ottobre 2025; Funding & Tenders Opportunities Portal, sez. Topic updates delle call CREA-CULT-2025-COOP-UA-1/2/3, aggiornamento del 30 giugno 2025.
[142] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 3 e sez. 10; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 3 e sez. 10.

standardizzazione e numerazione dei *work package* e uno spostamento minore nella ponderazione dei criteri. A tali differenze si aggiunge, in fase di procedura, l'incremento della dotazione complessiva da 5.000.000 a 7.000.000 di euro, interamente concentrato sul Topic 2: una modifica che non interviene sulle regole del meccanismo di redistribuzione, ma amplia da uno a due il numero di progetti finanziabili su quella linea e, quindi, la platea degli intermediari selezionati. Ciò che non cambia, in nessun punto delle due call, è il regime di eleggibilità dei beneficiari diretti.

### 2.4.6. Il nesso cultura-territorio e i limiti della redistribuzione intermediata

Il *financial support to third parties* delle call dedicate all'Ucraina può essere letto, oltre che come tecnica di distribuzione, come uno dei meccanismi con cui Creative Europe - in generale, e non soltanto per l'Ucraina - tenta di tradurre la propria azione in presenza effettiva sul territorio. Il rapporto *Evaluating the Impact of the Creative Europe Programme in Cities and Regions*, elaborato per il Comitato europeo delle Regioni e già richiamato al paragrafo 1.9, offre elementi utili a inquadrare questo nesso. Esso definisce le autorità locali e regionali come il livello di governance più vicino ai cittadini e osserva che città e regioni restano il luogo in cui la diversità culturale si manifesta concretamente; sul piano empirico, però, la loro partecipazione diretta al programma è storicamente contenuta, con una media del 3,9 per cento delle organizzazioni finanziate nel periodo 2014-2024 e un incremento dal 3,6 per cento del ciclo 2014-2020 al 4,4 per cento del ciclo 2021-2027. Dove tale partecipazione si realizza, i benefici riportati sono peraltro significativi - rafforzamento della cooperazione internazionale, nuove partnership, sviluppo di competenze e, nel 44 per cento dei casi, maggiore coinvolgimento delle comunità locali - con effetti più marcati nelle città di dimensioni piccole e medie.[143]

Lo stesso rapporto conferma però la tensione già individuata: complessità procedurale, obblighi di cofinanziamento e carenza di personale qualificato incidono in modo sproporzionato sulle organizzazioni minori e sui territori economicamente più fragili. Si tratta di ostacoli ai quali, nelle call dedicate all'Ucraina, il *re-granting* può almeno in parte rispondere, affidando però agli intermediari la definizione delle condizioni concrete di accesso.[144]

Il rilievo territoriale del *re-granting* non coincide dunque soltanto con la distribuzione geografica delle risorse. Dipende anche dalla possibilità che soggetti radicati nei contesti

[143] European Committee of the Regions, 2025, pp. 3-4 e 35-36.
[144] Ivi, pp. 4 e 63-74.

interessati concorrano a tradurre obiettivi generali in interventi coerenti con bisogni, pratiche e significati locali. Tale possibilità non può tuttavia essere desunta dalla sola prossimità dei destinatari: richiede di verificare, sul piano dell'attuazione, quali soggetti ricevano effettivamente i finanziamenti e quale ruolo sia attribuito alle comunità nella definizione delle attività. È questo il passaggio affrontato nel capitolo successivo.

## 2.5. La domanda chiave del capitolo e il ponte verso i progetti

### 2.5.1. La risposta analitica

La domanda che apriva questo capitolo può ora essere ripresa nella sua formulazione originaria: la struttura operativa dei bandi è coerente con l'obiettivo dichiarato di raggiungere soggetti culturali locali, o contiene già sul piano formale vincoli che lo contraddicono? L'analisi consente di formulare una risposta articolata.

Nelle due call dedicate e negli strumenti cooperativi qui comparati, non si registra alcuna modifica del regime di eleggibilità dei beneficiari diretti. Neppure lo strumento nato in risposta diretta a un'emergenza bellica sospende il requisito della personalità giuridica, dell'iscrizione formale in un paese partecipante, del partenariato transnazionale e della capacità operativa e finanziaria verificata. L'Ucraina entra in Creative Europe attraverso partenariati formalizzati; i soggetti non istituzionalizzati non vi entrano come beneficiari diretti.

Ciò che cambia è il meccanismo di distribuzione. Il *financial support to third parties*, obbligatorio al 70 per cento nei filoni di sostegno immediato di entrambe le call dedicate, prevede una pluralità di punti di accesso: sotto-finanziamenti fino a 60.000 euro, finanziabili al 100 per cento, erogabili anche a persone fisiche, distribuiti attraverso almeno tre - poi quattro - bandi secondari e accompagnati da un obbligo di attività informative e di supporto ai potenziali candidati. Sul piano del disegno, questi elementi non contengono vincoli che escludano formalmente i soggetti locali: al contrario, sono costruiti per raggiungerli.

L'apertura verso il basso è ottenuta attraverso una selezione stringente verso l'alto. Il meccanismo pensato per raggiungere attori difficilmente accessibili in via diretta è affidato a consorzi selezionati sulla base della capacità operativa e finanziaria, dell'esperienza in progetti comparabili e delle modalità di gestione del sostegno a terzi che la proposta deve descrivere, cui il bando del 2023 aggiunge la richiesta esplicita di un'esperienza pregressa nella gestione di *cascading grants*; il peso di 60 punti su 100 attribuito in entrambe le call alla rilevanza e alla qualità della gestione segnala che allineamento politico e capacità operativa

non sono requisiti secondari. La barriera che il dispositivo intende superare può quindi essere descritta come spostata a un livello superiore: sono i consorzi selezionati a doverla oltrepassare, in virtù delle competenze e delle capacità richieste per farlo.

Il *re-granting* non costituisce un'innovazione introdotta per l'Ucraina. Come si è visto al §2.3.5, è una modalità ricorrente degli strumenti della *strand*, obbligatoria in alcuni e facoltativa in altri, sempre con il medesimo massimale e sempre con la selezione dei terzi rimessa al beneficiario intermedio. Ciò che specificamente caratterizza le call dedicate all'Ucraina non è dunque il meccanismo in sé, bensì la combinazione tra la sua obbligatorietà, un'elevata soglia di redistribuzione e la destinazione del sostegno a categorie di beneficiari individuate in funzione della risposta dell'Unione alla guerra e del sostegno al settore culturale ucraino.

Ne discende una riformulazione della premessa analitica introdotta al paragrafo 1.9: non è corretto affermare che i fondi europei privilegino sempre gli attori istituzionalizzati, ma che a privilegiarli è l'architettura cooperativa e consortile, che costituisce la forma prevalente e, nel caso ucraino - limitatamente alla *strand* CULTURE del programma Creative Europe -, l'unica forma assunta dagli strumenti dedicati. La risposta alla domanda del capitolo è dunque che la struttura operativa dei bandi non contraddice l'obiettivo dichiarato sul piano formale, ma lo rende dipendente da scelte che i documenti di call disciplinano solo in parte. La Commissione, attraverso il disegno della call e la valutazione *ex ante* delle proposte, definisce vincoli procedurali e finalità sostanziali per il sostegno a terzi - quota da redistribuire, massimale, coerenza dei sotto-progetti con gli obiettivi della call, trasparenza e pubblicità delle procedure - senza tuttavia predeterminare il profilo istituzionale dei destinatari finali né selezionarli direttamente. La concreta capacità dello strumento di raggiungere soggetti locali resta pertanto dipendente dalle scelte e dalle pratiche dei consorzi beneficiari. È su questo margine che si gioca la distanza fra l'obiettivo dichiarato e il suo esito.

Un'ultima osservazione riguarda la forma della traiettoria. Il sostegno all'Ucraina non segue un andamento lineare: a variare è soprattutto il canale attraverso cui viene veicolato (§2.3.2). Ne discende che il rapporto fra strumento dedicato e strumento ordinario non va letto come una progressione dall'eccezione all'integrazione, ma come una distribuzione dello stesso impegno fra canali che si alternano - con il limite interpretativo già dichiarato.

### 2.5.2. Il limite dichiarato e il ponte verso il capitolo 3

Questo capitolo ha analizzato il *design* degli strumenti, non i loro esiti. Tutte le proposizioni qui formulate riguardano ciò che i documenti di programmazione e di bando rendono possibile, obbligatorio o precluso; nessuna riguarda ciò che i progetti finanziati hanno effettivamente realizzato. Si tratta di un limite deliberato, coerente con la struttura della ricerca, ma che va dichiarato con precisione perché delimita la portata delle conclusioni: dall'analisi del disegno si può stabilire che l'accesso dei soggetti locali dipende dalle scelte degli intermediari, non quali soggetti locali siano stati effettivamente raggiunti.

Un secondo limite riguarda l'accessibilità delle fonti. L'accordo di attuazione fra la Commissione e il Goethe-Institut non è un documento pubblico: non è quindi possibile escludere che esso destinasse in via amministrativa una quota di risorse agli artisti ucraini, come l'annuncio dell'aprile 2022 lasciava intendere. Al livello che interessa questo capitolo - il disegno pubblico degli strumenti - la verifica è però completa: nei documenti di bando non compare alcuna dotazione riservata.

Il capitolo 3 raccoglie precisamente la domanda che questo capitolo lascia aperta. Se il disegno degli strumenti delega agli intermediari la selezione dei destinatari finali, la verifica della premessa analitica della tesi si colloca quindi sul piano dei progetti: chi opera concretamente sul territorio, con quale grado di strutturazione istituzionale, secondo quali criteri i consorzi hanno disegnato i propri bandi secondari, e quale ruolo sia stato riconosciuto alle comunità locali nella definizione delle attività.

# Capitolo 3 - I progetti finanziati: due casi a confronto

## 3.1. Introduzione

### 3.1.1. Dall’architettura degli strumenti alla loro attuazione

Il capitolo precedente si è chiuso dichiarando il proprio limite: ha analizzato il disegno degli strumenti, non i loro esiti. Tutte le proposizioni formulate riguardano ciò che i documenti di programmazione e di bando rendono possibile, obbligatorio o precluso; nessuna riguarda ciò che i progetti finanziati hanno effettivamente realizzato. Da quell'analisi emerge una conclusione che questo capitolo assume come ipotesi da verificare: i bandi consentono formalmente di raggiungere i soggetti culturali locali, ma non ne disciplinano direttamente l'individuazione e la selezione.

Il passaggio dal disegno all'attuazione comporta un cambiamento del corpus. I documenti esaminati nel capitolo 2 sono prodotti dall'Unione e dalla sua agenzia esecutiva: programmi di lavoro e testi di call. I documenti esaminati qui sono prodotti dai beneficiari intermedi e consegnati all'EACEA in adempimento di un obbligo contrattuale e pubblicati sulla pagina di progetto sul Funding & Tenders Opportunities Portal, oppure diffusi dagli stessi beneficiari sui propri canali ufficiali. Il mutamento non riguarda soltanto la scala ma anche la natura delle fonti: si tratta, in larga misura, di testi attraverso i quali emerge la prospettiva dei consorzi sull'attuazione dei progetti, ed è precisamente in questi testi che si legge come essi abbiano esercitato il margine discrezionale che il livello europeo lascia loro.

### 3.1.2. I casi e il perimetro

Le due call dedicate al settore culturale ucraino hanno finanziato complessivamente sette progetti. La call del 2023 ne ha finanziati tre, uno per ciascuna delle tre linee di intervento: ZMINA: Rebuilding sull'obiettivo 1.a, Culture Helps sull'obiettivo 1.b, U-RE-HERIT sull'Objective 2. La call del 2025 ne ha finanziati quattro: ZMINA: Resilience sul Topic 1, Culture Helps Solidarity e Cultural Horizons sul Topic 2, UAxEU sul Topic 3.

L'analisi si concentra su ZMINA: Rebuilding e Culture Helps, gli unici due progetti della call 2023 che hanno operato il meccanismo di redistribuzione a terzi. La selezione risponde all'esigenza di individuare casi che consentano di osservare il meccanismo nei suoi esiti e nella sua evoluzione nel tempo. Entrambi hanno attivato bandi secondari, che costituiscono l'oggetto della ricerca, e si sono conclusi il 31 marzo 2025, depositando l'intera serie dei propri deliverable contrattuali. Questo consente di analizzarne gli esiti e non soltanto il

disegno. Inoltre, entrambi sono stati rifinanziati nella call 2025 attraverso progetti che dichiarano esplicitamente di proseguirne l'impianto, rendendo così disponibile una dimensione diacronica assente negli altri casi. Ciascuno è analizzato secondo lo stesso schema, ed è seguito dall'architettura dichiarata della propria prosecuzione - ZMINA: Resilience e Culture Helps Solidarity - per le quali l'analisi si limita necessariamente a ciò che i progetti dichiarano, essendo entrambi in corso e privi di esiti pubblicati.

Gli altri progetti sono trattati con un minor grado di approfondimento, coerentemente con la loro diversa funzione analitica. U-RE-HERIT e UAxEU condividono una caratteristica che li accomuna e che ne determina la collocazione: nessuno dei due opera redistribuzione a terzi. Entrambi si collocano sul filone di medio periodo - Objective 2 nel 2023, Topic 3 nel 2025 - dove il re-granting è ammesso ma non obbligatorio, ed entrambi hanno scelto di non praticarlo. Verificano quindi empiricamente, su due annualità distinte, una previsione che il capitolo 2 formula sul solo piano del disegno (cfr. §2.5.1, terza proposizione). Cultural Horizons, finanziato dalla stessa linea di Culture Helps Solidarity (call 2025, Topic 2), redistribuisce, e viene trattato separatamente perché introduce un terzo modello di articolazione del meccanismo di *re-granting*.

### 3.1.3. Le domande di ricerca e i margini entro cui si collocano

Le call definiscono alcuni parametri del meccanismo di redistribuzione e lasciano agli intermediari un ampio margine di definizione delle modalità attuative. Fissano la quota minima di redistribuzione, il massimale per singolo sotto-progetto, il numero minimo di bandi secondari e un regime procedurale fondato su trasparenza, parità di trattamento, pubblicità. Spetta invece agli intermediari definire l'articolazione dei diversi canali di finanziamento, le soglie interne a ciascuno di essi, i criteri di selezione e la loro ponderazione, i requisiti richiesti ai destinatari, il regime dei costi ammissibili, la composizione degli organi di valutazione e le modalità di accompagnamento. È in questo spazio di discrezionalità che i modelli si differenziano, ed è qui che si collocano le tre domande analitiche del capitolo.

La prima riguarda i modelli operativi: quali configurazioni distinte adottano gli intermediari entro i margini discrezionali lasciati dalle call, e se tali configurazioni siano riconducibili a un modello unico o a famiglie diverse.

La seconda riguarda i destinatari effettivi: quali soggetti hanno ricevuto i *sub-grant* e quale relazione emerge tra il loro profilo e le soglie fissate dagli intermediari. È il passaggio dimostrativo del capitolo, perché risponde al dilemma formulato al paragrafo 1.10: se i

meccanismi di *re-granting* risultino effettivamente compatibili con l'obiettivo di raggiungere soggetti locali poco strutturati e comunità, o tendano piuttosto a riprodurre una selezione di interlocutori già istituzionalizzati. Le soglie indicano la platea potenziale dei destinatari; la classificazione dei destinatari mostra chi ha effettivamente ricevuto il finanziamento.

La terza riguarda il coinvolgimento delle comunità: quali evidenze documentarie esistono di una loro partecipazione alla definizione delle attività, e non alla sola fruizione. La verifica assume come parametro analitico il punto 24 delle Conclusioni del Consiglio del 2019, che indica il coinvolgimento degli attori della società civile e degli organismi culturali locali «su un piano di parità» nella pianificazione, concezione e attuazione dei progetti. Pur non avendo carattere vincolante, nel quadro ricostruito nel capitolo 1 esso offre il parametro più preciso per una verifica documentale della partecipazione.[145]

### 3.1.4. La griglia a cinque assi

A ciascuno dei due casi centrali - ZMINA: Rebuilding e Culture Helps - si applica la stessa griglia.

**Tabella 1** - Griglia di analisi dei casi studio

| Asse | Oggetto dell'analisi |
|---|---|
| 0 | Collocazione del progetto nella call, caratteristiche di base e rispetto della quota minima di redistribuzione. |
| 1 | Profilo dei beneficiari diretti, composizione del consorzio e distribuzione del contributo. |
| 2 | Struttura dei bandi secondari: modalità di sostegno, soglie, criteri di selezione, regime finanziario ed evoluzione nel tempo. |
| 3 | Profilo dei destinatari finali e, ove possibile, loro identificazione nominativa. |
| 4 | Ruolo riconosciuto alle comunità nella definizione delle attività. |

Fonte: elaborazione propria.

Gli assi 0 e 1 non rispondono direttamente alle tre domande, ma svolgono una funzione complementare. L'asse 0 colloca i casi rispetto al quadro ricostruito nel capitolo 2; l'asse 1 verifica, a livello dei singoli progetti, se il ruolo di beneficiario diretto sia effettivamente riservato ad attori già istituzionalizzati.

Ai due casi centrali, si aggiunge una sottosezione dedicata all'architettura dichiarata della prosecuzione: ZMINA: Resilience e Culture Helps Solidarity.

[145] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni su un approccio strategico dell'UE alle relazioni culturali internazionali*, 2019/C 192/04, punto 24.

### 3.1.5. Fonti, metodo e limiti dichiarati

Il corpus è costituito, per ciascuno dei due casi centrali, dalla scheda pubblica del progetto sul Funding & Tenders Opportunities Portal, comprensiva del project report summary finale, e dalla serie completa dei deliverable contrattuali depositati presso l'EACEA: undici per ZMINA: Rebuilding, quarantuno per Culture Helps. A questi si aggiungono i materiali pubblicati dai progetti sui propri canali - siti, bandi in versione web, articoli di disseminazione, registrazioni e presentazioni delle sessioni informative. Il metodo è quello dell'analisi esaustiva del corpus documentale definito; le interviste, previste in fase di progettazione come strumento complementare da attivare in caso di insufficienza dei deliverable pubblici, non sono state condotte, per ragioni che il paragrafo seguente rende esplicite.

I documenti vanno letti su due piani. Sul primo sono fonti fattuali: attestano date, importi, requisiti, criteri, nomi dei destinatari, procedure applicate. Su questo piano la loro attendibilità documentale è elevata, perché si tratta di documenti contrattuali soggetti a verifica dell'agenzia. Sul secondo piano sono materiale autorappresentativo: descrivono un dispositivo attraverso le parole di chi lo ha costruito e ne rendiconta l'esito a chi lo ha finanziato. Su questo secondo piano ogni affermazione valutativa - la soddisfazione dichiarata dai *sub-grantee*, l'efficacia attribuita a un'attività, il successo di un formato - va trattata come dichiarazione della parte, non come dato verificato. La distinzione è mantenuta esplicitamente nel testo ogni volta che si citano dati di questa natura.

Tre limiti vanno dichiarati in apertura.

Il primo è l'asimmetria informativa fra progetti conclusi e progetti in corso. Dei sette progetti finanziati, tre sono conclusi e documentati negli esiti; quattro sono in corso, e per essi è disponibile la sola architettura dichiarata. Il confronto diacronico fra la call 2023 e la call 2025 non può quindi essere un confronto fra esiti, ma soltanto fra un esito e un disegno. Per i progetti finanziati nel 2025, l'analisi considera la documentazione disponibile fino alla chiusura del corpus, nel luglio 2026.

Il secondo, e più rilevante, riguarda il regime di trasparenza delle call. Come ricostruito al paragrafo 2.4.3, i bandi secondari devono dare luogo alla pubblicazione dei risultati con indicazione dei progetti selezionati, della durata e dei nomi e paesi dei destinatari finali. Non è invece richiesta la pubblicazione della natura giuridica dei destinatari, della loro dimensione, della loro anzianità, né dell'importo del singolo *sub-grant*. Il regime impone cioè la pubblicazione di informazioni sui destinatari, ma non di tutti gli elementi necessari a verificarne il profilo istituzionale. La classificazione dei destinatari sviluppata in questo

capitolo è quindi ricostruita per via indiretta, con copertura disomogenea fra i due casi; per una parte dei destinatari, inoltre, non è stato possibile procedere a una classificazione sufficientemente sicura. Il fatto che la documentazione pubblicamente accessibile non renda disponibili tutti i dati necessari a valutare il raggiungimento di questo obiettivo costituisce, per l'analisi, un risultato rilevante e viene ripreso nelle conclusioni.

Il terzo riguarda la scala di classificazione adottata. In assenza di un campo che dichiari la natura giuridica dei destinatari, questa è dedotta dalla denominazione ufficiale - ad esempio sigle come «ONG», «Fondazione» o «srl» - e, dove disponibile, dalla scheda descrittiva prodotta dal progetto; l'anzianità, dove dichiarata, dalla stessa fonte. Il metodo è applicato in modo identico ai due casi, ma restituisce coperture molto diverse, perché il corpus ZMINA contiene per ciascun destinatario una scheda descrittiva e quello di Culture Helps no. Le due classificazioni sono quindi comparabili nella struttura ma non nella profondità, e questo è detto ogni volta che vengono accostate.

Non sono state condotte interviste. La documentazione disponibile copre già ampiamente la prospettiva dei gestori; nell'ambito della ricerca non è stato invece possibile costruire un corpus di interviste sufficientemente ampio e comparabile con destinatari finali e comunità. Intervistare soltanto i gestori avrebbe quindi rafforzato l'asimmetria del corpus senza colmarne il limite principale. La terza domanda resta pertanto affrontata sulla base delle evidenze documentarie disponibili e con un limite esplicitamente dichiarato, non come conclusione definitiva.

## 3.2. ZMINA: Rebuilding

### 3.2.1. Collocazione e caratteristiche del progetto

ZMINA: Rebuilding è selezionato nell'ambito della call CREA-CULT-2023-COOP-UA ed è riconducibile all'obiettivo 1.a, dedicato al sostegno di artisti e organizzazioni culturali ucraine per la creazione e la presentazione di opere in Ucraina e negli altri paesi partecipanti.[146] Il progetto ha una durata di ventiquattro mesi, dal 1° aprile 2023 al 31 marzo 2025, e un budget complessivo di 2.231.870,20 euro, di cui 1.996.637,68 euro di contributo dell'Unione, a fronte di un massimale di 2.000.000 previsto per ciascuna delle due linee di sostegno immediato.[147]

[146] CREA-CULT-2023-COOP-UA; cfr. §2.4.1 e §2.4.4. Nessun documento del progetto dichiara letteralmente l'attribuzione, che è quindi una ricostruzione.
[147] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121521.

Un primo dato riguarda la quota destinata al *re-granting*. La call stabilisce che almeno il 70 per cento del contributo dell'Unione sia redistribuito a terzi, pari nel caso di ZMINA a 1.397.646,38 euro.[148] Il report finale registra 48 *sub-grant* per un importo complessivo di 1.446.040,70 euro, corrispondente al 72,4 per cento del contributo europeo.[149] La quota effettivamente redistribuita supera quindi di 48.394,32 euro il minimo previsto dalla call. I restanti 550.596,98 euro finanziano le altre attività del progetto, tra cui gestione, comunicazione, *capacity building* e supporto ai candidati.

### 3.2.2. Il consorzio e il profilo istituzionale dei beneficiari diretti

Il consorzio comprende tre soggetti. Il coordinatore è la International Charitable Foundation IZOLYATSIA. Platform for Cultural Initiatives, con sede a Kyiv, che riceve 1.859.545,00 euro, pari al 93,1 per cento del contributo dell'Unione. Malý Berlín, centro culturale indipendente con sede a Trnava, in Slovacchia, riceve 94.662,90 euro, pari al 4,7 per cento; Trans Europe Halles, rete europea fondata nel 1983 e composta da 140 membri in 40 paesi, riceve 42.429,78 euro, pari al 2,1 per cento.[150]

Il profilo dei due partner europei è coerente con quanto emerso nel capitolo 2 sul disegno della call: una rete paneuropea consolidata e un centro culturale con esperienza nella cooperazione con i paesi del Partenariato orientale e, dal 2022, nell'accoglienza di artisti ucraini. Si tratta quindi di soggetti già strutturati e inseriti in reti di cooperazione internazionale, in linea con il profilo favorito dai requisiti consortili della call.

### 3.2.3. Il disegno dei bandi secondari: due canali strutturalmente divergenti

Il dispositivo prevede quattro bandi secondari, divisi tra un canale nazionale e uno internazionale, ciascuno articolato in due ondate. Il primo finanzia progetti realizzati in Ucraina; il secondo, progetti realizzati prevalentemente all'estero.

#### Il canale nazionale

Il primo bando apre il 7 luglio 2023, con una dotazione di 100.000 euro, un contributo massimo di 10.000 euro per progetto e una durata di sei mesi. Possono candidarsi singoli operatori del settore culturale e creativo ucraino e persone giuridiche pubbliche o private, comprese le amministrazioni e le istituzioni culturali ed educative municipali e statali. Per i singoli sono richiesti almeno due anni di esperienza professionale, la maggiore età e la

[148] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2; cfr. §2.4.3.
[149] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121521.
[150] Ivi.

cittadinanza ucraina; possono candidarsi sia FOP (persone fisiche-imprenditori) sia artisti individuali privi di tale status, compresi coloro che svolgono l'attività artistica, culturale o creativa parallelamente a un altro impiego. Le organizzazioni devono essere attive da almeno due anni e avere almeno due anni di esperienza. Il partenariato è facoltativo: i candidati possono presentare il progetto individualmente oppure realizzarlo insieme ad altri soggetti eleggibili.[151]

Il bando prevede inoltre condizioni territoriali diverse per le due categorie. I candidati individuali possono trovarsi in Ucraina o all'estero, ma non in Russia, Bielorussia o nei territori ucraini occupati; le organizzazioni devono invece avere sede legale o residenza in Ucraina, al di fuori dei territori temporaneamente occupati. Per questi ultimi il bando richiama espressamente le restrizioni previste dalla normativa ucraina allo svolgimento di attività economiche e le conseguenti difficoltà per IZOLYATSIA nel sostenere i candidati interessati.[152]

Le condizioni finanziarie incidono inoltre in modo diverso a seconda del tipo di destinatario. Per le persone fisiche e i FOP, IZOLYATSIA opera come sostituto d'imposta e trattiene il 18 per cento dell'imposta sul reddito e l'1,5 per cento di contributo militare. Per queste categorie il bando fissa pertanto un contributo massimo di 8.050 euro, rispetto ai 10.000 euro previsti per le organizzazioni. La differenza deriva dal regime tributario applicabile e non da una scelta del consorzio, ma determina comunque una differenza nell'importo effettivamente disponibile.

A ciò si aggiungono altri vincoli finanziari e amministrativi: i costi della squadra amministrativa - contabile, manager e avvocato - non possono essere coperti dal *sub-grant* e sono ammessi soltanto come cofinanziamento; i costi indiretti non sono ammissibili; le perdite dovute al cambio e le spese bancarie applicate al trasferimento da IZOLYATSIA restano a carico del beneficiario. Il contributo viene inoltre erogato in due tranche, pari al 70 e al 30 per cento: la prima dopo la partecipazione al workshop iniziale e la seconda dopo la ricezione dei report finanziario e narrativo. Considerate nel loro insieme, queste condizioni possono assumere un peso particolare per i candidati individuali, che dispongono di un contributo massimo di 8.050 euro e devono sostenere parte dei costi prima dell'erogazione del saldo. L'apertura del bando alle persone fisiche non elimina quindi tutte le possibili barriere economiche e amministrative all'accesso al finanziamento. È un elemento coerente con quanto rilevato dal Comitato europeo delle Regioni, richiamato ai paragrafi 1.9 e 2.4.6, circa

[151] ZMINA: Rebuilding, Call for proposals 1.
[152] Ivi.

l'incidenza sproporzionata che alcuni oneri amministrativi e finanziari possono avere sui soggetti di minori dimensioni.[153]

**Il canale internazionale**

Il primo bando internazionale apre il 7 settembre 2023, con una dotazione di 600.000 euro, un contributo massimo di 60.000 euro per progetto e una durata di nove mesi. Il massimale coincide con quello previsto dalla call europea per ciascun destinatario finale. Sono ammesse esclusivamente cooperazioni tra almeno un'organizzazione ucraina e almeno un'organizzazione di un altro paese partecipante a Creative Europe. Le autorità locali competenti in materia di cultura, ammesse come candidate nel canale nazionale, sono invece espressamente escluse. Possono candidarsi esclusivamente organizzazioni, che devono essere attive da almeno due anni e avere almeno due anni di esperienza professionale nel settore culturale, artistico o creativo, oltre a garantire un cofinanziamento di almeno il 10 per cento.[154]

Il cofinanziamento merita attenzione. La call CREA-CULT-2023-COOP-UA stabilisce che i sotto-progetti possono essere finanziati fino al 100 per cento dei costi, senza cofinanziamento a carico dei destinatari.[155] Nel canale internazionale, invece, il consorzio richiede un cofinanziamento di almeno il 10 per cento. Il bando secondario introduce quindi, per i destinatari finali, un requisito che la call europea non imponeva, proprio nel canale che assorbe l'85 per cento delle risorse redistribuite. In questo modo, l'accesso ai finanziamenti internazionali richiede nuovamente una condizione che può risultare selettiva per i soggetti con minore capacità finanziaria.

Il regime dei costi ammissibili introduce inoltre un'asimmetria tra i due canali. I costi della squadra amministrativa, inammissibili nel canale nazionale, sono invece ammissibili in quello internazionale. La differenza è significativa perché il primo canale è aperto anche a individui e soggetti privi di una struttura organizzativa, mentre il secondo è riservato a organizzazioni e richiede un partenariato transnazionale. Ne deriva che il finanziamento dei costi amministrativi è previsto per i soggetti che, per requisiti di accesso, presentano già un maggiore grado di strutturazione, mentre non è previsto per quelli per i quali tali costi potrebbero rappresentare un ostacolo più rilevante.

Il canale internazionale prevede inoltre due categorie di costo specifiche: una per l'evento di apertura ad alta visibilità e una per la partecipazione virtuale alle attività di progetto,

[153] European Committee of the Regions, 2025; cfr. §§1.9 e 2.4.6.
[154] ZMINA: Rebuilding, Call for proposals 2.
[155] CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2; cfr. §2.4.3.

remunerata con 15 euro al giorno per ciascun membro del team. Quest'ultima costituisce un adattamento alle condizioni determinate dalla guerra, facilitando la partecipazione di persone impossibilitate a viaggiare.[156]

**L'evoluzione fra le ondate**

Le seconde ondate dei due canali aprono rispettivamente il 7 dicembre 2023 e il 7 febbraio 2024, con dotazioni e massimali invariati. Alcune delle modifiche introdotte riguardano direttamente i requisiti di accesso. In entrambi i canali viene eliminato il requisito relativo all'anzianità dell'organizzazione, mentre resta quello dei due anni di esperienza professionale.[157] Nel canale nazionale diventano inoltre ammissibili i costi della squadra amministrativa, eliminando il precedente divieto.

Le seconde ondate introducono anche regole volte a limitare la reiterazione del sostegno. Chi ha ricevuto un finanziamento nella prima ondata nazionale non può candidarsi alla seconda; analogamente, le organizzazioni sostenute nella prima ondata internazionale sono escluse dalla seconda. Nel canale internazionale si applica inoltre un tetto cumulativo di 60.000 euro per ciascun partner sull'insieme dei progetti ZMINA.

Fra la prima e la seconda ondata, quindi, l'intermediario modifica in pochi mesi sia alcuni requisiti di accesso sia le condizioni di utilizzo del finanziamento. Il dato è rilevante perché mostra la possibilità di intervenire rapidamente sul disegno dei bandi secondari, modificandone le regole tra una tornata e la successiva.

**La selezione**

Le quattro call, due nazionali e due internazionali, adottano la stessa procedura: una verifica amministrativa dell'ammissibilità da parte del team; la valutazione da parte di due esperti esterni indipendenti, con media aritmetica dei punteggi e una soglia di 50 punti su 100; infine, un Selection Committee di cinque membri, composto da un rappresentante per ciascun partner del consorzio, un rappresentante di alto profilo del settore culturale ucraino e uno del settore culturale europeo. Il comitato decide sulla base dei punteggi, tenendo conto anche dell'adattamento al budget disponibile e della diversità geografica. La griglia di valutazione attribuisce 20 punti agli obiettivi, 20 alla metodologia, 10 all'esperienza del team, 10 al budget, 20 a visibilità, pubblico e impatto e 20 alle questioni trasversali.

[156] ZMINA: Rebuilding, Call for proposals 2.
[157] ZMINA: Rebuilding, Call for proposals 3; Call for proposals 4.

Il confronto con i criteri di selezione della call europea mostra una diversa distribuzione dei pesi. Nelle call di ZMINA, esperienza del team e budget valgono complessivamente 20 punti su 100, mentre maggiore spazio è attribuito a dimensioni relative al pubblico, all'impatto e alle questioni trasversali. Pur con differenze tra il canale nazionale e quello internazionale nel modo in cui il coinvolgimento delle comunità viene declinato, la capacità gestionale assume quindi un peso più contenuto rispetto alla selezione operata a livello europeo.[158]

La composizione del Selection Committee presenta inoltre un elemento rilevante rispetto al coinvolgimento delle comunità. In nessuna delle quattro call sono previsti rappresentanti delle comunità destinatarie, delle autorità locali o dei territori, mentre tre dei cinque membri rappresentano i partner del consorzio. Il coinvolgimento delle comunità previsto, soprattutto nel canale nazionale, non trova quindi un corrispettivo nella composizione dell'organo incaricato della selezione.

Fra i criteri utilizzati per distinguere proposte con valutazioni sostanzialmente equivalenti compare anche la continuità con precedenti finanziamenti ZMINA. Nella prima call internazionale è valorizzata la prosecuzione di un progetto sostenuto dalla prima call nazionale; nella seconda, il criterio viene esteso ai progetti finanziati dalla prima o dalla seconda call nazionale e si aggiunge, in ultima posizione, la precedente esperienza di finanziamento da parte di IZOLYATSIA.

**L'accompagnamento**

Alla selezione e all'erogazione dei finanziamenti si affianca una struttura di supporto ai destinatari finali. Il *Grantees' Manual* prevede un gestore dedicato per ciascun beneficiario, un workshop iniziale e sessioni settimanali in videoconferenza durante l'attuazione, oltre a tempi definiti per le comunicazioni con il team di progetto.[159] L'intermediario non si limita quindi a selezionare i progetti e redistribuire le risorse, ma accompagna i beneficiari anche nella loro attuazione.

### 3.2.4. Il profilo dei destinatari finali

Le quattro call hanno ricevuto 513 candidature secondo il report finale depositato sul Funding & Tenders Opportunities Portal e ne hanno finanziate 48, corrispondenti a un tasso

[158] ZMINA: Rebuilding, Call for proposals 1; cfr. §2.4.3.
[159] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121521, deliverable D4.2, *Grantees' Manual*, livello di diffusione: pubblico.

di successo complessivo dichiarato del 9,4 per cento.[160] Il dato disaggregato pubblicato dal coordinatore alla chiusura delle singole ondate restituisce invece 503 candidature complessive, valore utilizzato nella tabella seguente e nelle elaborazioni successive.[161]

**Tabella 2** - Candidature, progetti finanziati, budget impegnato e tassi di successo nelle quattro call secondarie di ZMINA: Rebuilding

| Ondata | Candidature | Progetti | Budget impegnato | Tasso di successo |
|---|---|---|---|---|
| 1° nazionale | 145 | 11 | 97.657,58 € | 7,6% |
| 2° nazionale | 162 | 11 | 107.158,00 € | 6,8% |
| 1° internazionale | 86 | 12 | 600.693,00 € | 14,0% |
| 2° internazionale | 110 | 14 | 640.532,12 € | 12,7% |
| **Totale** | **503** | **48** | **1.446.040,70 €** | **9,5%** |

Fonte: elaborazione propria su dati IZOLYATSIA relativi agli esiti delle quattro call secondarie e sul totale dichiarato nel report finale disponibile sul Funding & Tenders Opportunities Portal.

Due dati emergono dalla tabella. Il primo è l'asimmetria di allocazione. Il canale nazionale ha ricevuto 204.815,58 euro, pari al 14,2 per cento del totale redistribuito, per 22 progetti; il canale internazionale 1.241.225,12 euro, pari all'85,8 per cento, per 26 progetti. L'importo medio è quindi di circa 9.310 euro per progetto nel primo caso e di circa 47.739 euro nel secondo. Il canale che il consorzio ha costruito come partecipativo e territoriale - rivolto a comunità locali definite, con il coinvolgimento delle autorità locali, aperto anche a candidati individuali, con partenariato facoltativo e senza cofinanziamento obbligatorio - ha ricevuto un importo complessivo nettamente inferiore, con un massimale sei volte inferiore e una durata pari a due terzi di quella prevista per il canale internazionale.

La ripartizione va tuttavia letta alla luce del mandato del progetto. L'obiettivo 1.a ha per oggetto il sostegno ad artisti e organizzazioni ucraine per creare le opere e renderle accessibili al pubblico in Ucraina e nei paesi partecipanti, e la proposta selezionata dichiara come obiettivo la presentazione delle opere in almeno dodici paesi Creative Europe. La forte componente internazionale è quindi coerente con il mandato del progetto e non può essere letta semplicemente come una scelta discrezionale dell'intermediario. Resta il dato che il dispositivo che al paragrafo 2.4.6 appariva come un meccanismo attraverso cui l'Unione

[160] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121521.

[161] IZOLYATSIA, articoli relativi ai risultati delle quattro ondate. Il totale del budget impegnato riportato negli articoli è pari a 1.440.811,58 euro, rispetto ai 1.446.040,70 euro dichiarati nel report finale. Per la seconda ondata internazionale, il testo dell'articolo indica dodici progetti finanziati, mentre l'elenco pubblicato nella stessa pagina ne comprende quattordici, coerentemente con la possibilità di incrementare il budget prevista dal relativo bando. L'importo di 640.532,12 euro riportato in tabella è stato pertanto ricavato per differenza rispetto al totale dichiarato nel report finale.

cerca di rendere effettiva la propria azione sul territorio destina, nel caso osservato, il 14,2 per cento delle risorse redistribuite al canale territoriale e l'85,8 per cento a quello di circolazione internazionale.

Il secondo dato riguarda la differenza nei tassi di successo. Il canale nazionale, pur prevedendo requisiti di accesso meno restrittivi, registra tassi del 7,6 e del 6,8 per cento, contro il 14,0 e il 12,7 per cento del canale internazionale. La differenza riflette soprattutto il diverso numero di candidature: a fronte di un numero di progetti finanziati relativamente simile - tra 11 e 14 progetti per ondata -, il canale nazionale ha ricevuto complessivamente 307 candidature, contro le 196 del canale internazionale. Una possibile interpretazione è che i requisiti previsti per quest'ultimo - partenariato transnazionale, esperienza e cofinanziamento - riducano già in partenza il numero dei soggetti che possono o intendono candidarsi. Il canale nazionale, accessibile a una platea più ampia, raccoglie invece un numero maggiore di candidature. Nel caso osservato, quindi, requisiti di accesso meno restrittivi ampliano le possibilità di partecipazione, ma non comportano una maggiore probabilità di ottenere il finanziamento.

Il *Project Database*, redatto dal coordinatore, contiene una scheda per ciascuno dei 48 progetti finanziati, con il nome del coordinatore, la città di registrazione, le aree interessate dalle attività, il canale e l'ondata di appartenenza e una breve descrizione dell'organizzazione. Sulla base di queste informazioni è stata costruita la classificazione seguente, secondo i criteri definiti al paragrafo 3.1.5.[162]

**Tabella 3** - Natura giuridica dei coordinatori dei progetti finanziati da ZMINA: Rebuilding

| **Natura giuridica del coordinatore** | **n.** | **%[163]** |
|---|---|---|
| ONG e associazioni | 27 | 56,3% |
| Fondazioni ed enti non-profit strutturati | 9 | 18,8% |
| Enti pubblici e istituzionali | 5 | 10,4% |
| Società commerciali | 3 | 6,3% |
| Natura mista o non riconducibile | 2 | 4,2% |
| FOP (persona fisica-imprenditore) | 1 | 2,1% |
| Persona fisica | 1 | 2,1% |

[162] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121521, deliverable D2.8, *Project Database*, livello di diffusione: pubblico.
[163] Le percentuali sono arrotondate alla prima cifra decimale; la loro somma può pertanto differire dal 100 per cento.

| | | |
|---|---|---|
| **Totale** | **48** | **100%** |

Fonte: elaborazione propria su dati del *Project Database* di ZMINA: Rebuilding.

Ai fini della seconda domanda di ricerca, il dato più rilevante riguarda la presenza di destinatari non istituzionalizzati. Solo due casi su 48 rientrano in questa categoria in senso stretto: Dmytro Chulkov, architetto e paesaggista candidatosi come persona fisica per la riqualificazione del cortile di una scuola in territorio de-occupato, e la School of Architecture and Design di Sumy, registrata come FOP. Anche nel canale nazionale, aperto a candidati individuali, la maggior parte dei finanziamenti è quindi andata a organizzazioni già esistenti e strutturate, spesso attive da diversi anni e, in alcuni casi, con una precedente esperienza di finanziamento da parte di donatori internazionali. La maggiore apertura dei requisiti di accesso ha dunque consentito la partecipazione di soggetti non istituzionalizzati, ma questi rappresentano una quota limitata dei destinatari effettivamente finanziati. La natura giuridica risulta quindi classificabile per tutti i 48 progetti.

**La differenza tra i due canali**

Il profilo dei destinatari cambia sensibilmente tra il canale nazionale e quello internazionale. Nel primo figurano teatri e istituzioni regionali di Kherson, Khmelnytskyi, Lviv e Rivne, insieme a organizzazioni non governative attive in territori di prima linea o de-occupati. Tra queste figurano KOLO LISU nell'oblast di Kharkiv, la cui sede culturale era stata distrutta da un missile nella primavera del 2022, Cultural Di@Log di Kremenchuk, Molod Online di Zaporizhzhia e l'Institute for the Development of Kryvyi Rih, oltre ai due casi di accesso individuale già citati. I luoghi di realizzazione comprendono, tra gli altri, Voznesensk, Izium, Moshny, Dmytrenky, Kryvyi Rih, Zaporizhzhia, Kherson, Mykolaiv, Sumy, Kamianets-Podilskyi, Krasnokutsk e Zbarazh, oltre a diversi territori negli oblast di Kharkiv, Donetsk, Ivano-Frankivsk e Chernihiv. Il canale nazionale raggiunge quindi anche comunità piccole e rurali e territori di prima linea o de-occupati. Il dato mostra che l'accesso al finanziamento non rimane circoscritto ai principali centri culturali e istituzionali.

Nel canale internazionale emerge invece una maggiore presenza di organizzazioni già inserite in reti culturali nazionali e internazionali. Tra i partner ucraini figurano il Visual Culture Research Center, promotore della Kyiv Biennial e insignito del Princess Margriet Award della European Cultural Foundation nel 2015; Ukrainian Photography, curatore del padiglione nazionale ucraino alla sessantesima Biennale di Venezia su incarico ministeriale; Mystetskyi Arsenal, descritto nella propria scheda come una delle principali organizzazioni culturali del paese; DocuDays, Babylon'13, il Museo nazionale di belle arti di Odesa,

l'Ukrainian Institute e la Cultural Diplomacy Foundation. Anche i partner europei comprendono festival, biennali e istituzioni consolidate, tra cui XJAZZ di Berlino, DokuFest di Prizren, LUSTR di Praga, La Manufacture di Avignone e la Tbilisi Architecture Biennial. Le sedi degli eventi includono inoltre la Biennale di Venezia, la Malta Biennale e il Festival d'Avignone.

Il confronto tra i due canali mostra che il *re-granting* non elimina la stratificazione istituzionale, ma la modifica in funzione dei requisiti previsti a livello del bando secondario. Nel canale internazionale, dove vengono mantenuti alcuni elementi dell'architettura della call europea - personalità giuridica e partenariato transnazionale -, prevalgono nuovamente organizzazioni già strutturate e inserite in reti internazionali. Nel canale nazionale, dove questi requisiti vengono meno, la platea si amplia e comprende anche organizzazioni meno strutturate e soggetti individuali. Il caso ZMINA consente quindi di osservare, all'interno dello stesso progetto, una relazione tra la struttura dei requisiti di accesso e il profilo dei destinatari effettivamente finanziati, coerente con quanto emerso nel capitolo 2 sul carattere selettivo dell'architettura cooperativa e consortile.

Un'ulteriore precisazione riguarda la distribuzione territoriale. Circa 21 dei 48 soggetti ucraini risultano registrati a Kyiv, ma diversi progetti promossi da organizzazioni con sede nella capitale si realizzano altrove: Pro.Pro.Lab a Voznesensk, Ukraine Incognita a Moshny, Kidsmoviefest a Zaporizhzhia e Kryvyi Rih, ArtPole in tre oblast e Zmist nell'oblast di Chernihiv. La sola sede legale tende quindi a sovrastimare la concentrazione nella capitale e a sottostimare la diffusione territoriale delle attività. Allo stesso tempo, il dato mostra che una parte dell'azione locale è realizzata da organizzazioni con sede a Kyiv che operano in altri territori. I documenti disponibili non consentono però di stabilire se, e in quale misura, queste organizzazioni siano radicate nei territori interessati o vi svolgano prevalentemente una funzione di mediazione.

### 3.2.5. Il ruolo delle comunità nella definizione delle attività

Il primo bando nazionale attribuisce un ruolo esplicito alle comunità locali. I progetti devono rivolgersi a comunità chiaramente definite, senza che il bando ne precisi ulteriormente il profilo, prevedere forme di interazione e coinvolgimento del pubblico sui temi della ricostruzione - co-design e prototipazione di spazi abitativi-, comprendere almeno un evento pubblico di discussione e combinare attività di creazione e presentazione. È inoltre richiesta una cooperazione attiva con le comunità locali, categoria nella quale il bando include anche autorità locali, architetti e urbanisti, e la produzione di opere e pratiche che

possano essere archiviate e condivise con altre comunità.[164] Il modulo di candidatura chiede inoltre di descrivere la rilevanza del progetto per la comunità destinataria, il livello e i metodi del suo coinvolgimento, gli strumenti previsti per misurarlo e le fasi in cui saranno coinvolti autorità locali, architetti e urbanisti. Le attività, precisa il modulo, non devono essere soltanto dimostrative, ma anche partecipative.[165]

La call CREA-CULT-2023-COOP-UA non impone requisiti altrettanto specifici. Come ricostruito al paragrafo 2.4.3, definisce i vincoli generali del meccanismo di redistribuzione senza stabilire criteri specifici per il coinvolgimento delle comunità. Il mandato partecipativo osservato nel bando nazionale deriva quindi dalle scelte dell'intermediario, che utilizza il margine lasciato dalla call europea per introdurre requisiti ulteriori. Il coinvolgimento delle comunità è dunque uno degli aspetti che acquistano una forma concreta soltanto al livello del bando secondario.

Nel canale internazionale il criterio assume una forma diversa. La valutazione considera il coinvolgimento delle comunità locali, ma non menziona gli enti territoriali e introduce inoltre la richiesta di un evento di apertura ad alta visibilità. Anche il pubblico di riferimento cambia: vengono indicati curatori, finanziatori, istituti culturali, *policy maker* e operatori culturali attivi nei Paesi dell'Unione. Nei due canali, quindi, il riferimento alle comunità si inserisce con impostazioni differenti: nel bando nazionale è legato alla partecipazione ai processi di ricostruzione; in quello internazionale si accompagna maggiormente alla circolazione delle opere e alla loro visibilità presso pubblici e attori del settore culturale europeo.[166]

I documenti attestano tuttavia l'obbligo di coinvolgimento, non il modo in cui esso si è concretamente realizzato. I deliverable disponibili non riportano in forma sistematica il grado di partecipazione raggiunto dai singoli progetti. Le principali informazioni qualitative provengono dai trentotto articoli pubblicati sulla piattaforma del progetto nel marzo 2025, redatti da Malý Berlín sulla base di interviste ai responsabili dei progetti finanziati. La fonte presenta quindi un limite preciso: restituisce il coinvolgimento delle comunità attraverso il racconto dei responsabili dei progetti e non attraverso la voce diretta dei loro membri. Tenendo conto di questo limite, la lettura di circa venti articoli distribuiti tra le quattro ondate permette di individuare diverse modalità di coinvolgimento.

[164] ZMINA: Rebuilding, Call for proposals 1.
[165] Ivi.
[166] ZMINA: Rebuilding, Call for proposals 2.

Una prima modalità consiste nel consultare la comunità in modo strutturato e nel documentare come i suoi contributi abbiano modificato il progetto. Il caso più chiaro è Vidnova, realizzato nell'oblast di Chernihiv dalla ONG Zmist nella seconda ondata nazionale. Prima dell'avvio del progetto è stato condotto un sondaggio tra i residenti per identificare bisogni e aspettative rispetto al processo di ricostruzione. Gli obiettivi del progetto sono presentati come definiti sulla base dei risultati del sondaggio, mentre una modifica introdotta durante l'attuazione è attribuita esplicitamente al dialogo con i residenti. Lo stesso articolo segnala tuttavia una partecipazione agli eventi inferiore alle attese e la necessità di proseguire il lavoro di coinvolgimento.

Una seconda modalità combina il coinvolgimento della comunità con un processo progettuale prevalentemente guidato da esperti. Living Way, realizzato a Sumy nella prima ondata nazionale, nasce da un sopralluogo condotto da un'architetta con i propri studenti; nella successiva fase di progettazione, tuttavia, un gruppo di lavoro composto da giovani architetti e membri della comunità cittadina partecipa alla definizione del progetto.

In altri casi la comunità interviene soprattutto come destinataria di attività concepite in precedenza. A Forgotten Treasure: Moshny, realizzato in un villaggio dell'oblast di Cherkasy da un'organizzazione con sede a Kyiv, nasce da una ricerca pluriennale dell'organizzazione e si propone di fornire alla comunità strumenti per lavorare con il patrimonio culturale locale. Gothic Garden of the Organ Hall, realizzato a Rivne dalla filarmonica regionale, si presenta invece come coerente con la strategia di sviluppo culturale approvata dal consiglio comunale e coinvolge una pluralità di soggetti, tra cui urbanisti, architetti, paesaggisti, esperti del patrimonio, storici, artisti, ambientalisti ed esponenti della comunità locale. In entrambi i casi i documenti attestano forme di coinvolgimento, ma non consentono di attribuire alla comunità un ruolo nella definizione originaria dell'iniziativa.

Nel canale internazionale il termine «comunità» assume significati ulteriori. In *The White Disease*, portato in scena in Austria e Repubblica Ceca, indica la diaspora ucraina all'estero, coinvolta principalmente come pubblico dell'opera e come destinataria di un processo di riconnessione culturale. In *Sunlight Over Borders*, realizzato a Timișoara, la comunità ucraina locale è invece organizzata: Faina UA riunisce oltre mille cittadini ucraini in un gruppo attivo dal marzo 2022. Anche in questo caso, tuttavia, il coinvolgimento documentato riguarda soprattutto la partecipazione e la risposta all'opera, più che la sua co-progettazione. In *Neformat Music Unity*, infine, la comunità è definita in termini professionali e coincide con i professionisti della musica indipendente. Il termine, non definito in modo univoco dai bandi,

assume quindi significati diversi a seconda dei progetti: territoriale, diasporico o professionale.

Dai casi esaminati emerge infine un elemento trasversale: diverse iniziative risultano precedenti alla pubblicazione del bando o si innestano su attività già avviate. La responsabile di Living Way lo dichiara esplicitamente; Neformat Music Unity prosegue una conferenza già realizzata nell'ambito di un precedente programma dello stesso coordinatore; il progetto di Moshny si sviluppa a partire da una ricerca iniziata anni prima. Il campione esaminato non consente di stabilire quanto questa dinamica sia generalizzabile all'intero corpus, ma suggerisce che il *re-granting* possa sostenere anche iniziative e relazioni territoriali preesistenti, anziché generarle attraverso il solo disegno del bando. In questa prospettiva, il grado di coinvolgimento delle comunità può dipendere non soltanto dai requisiti imposti dal dispositivo di finanziamento, ma anche dalla natura del rapporto già esistente tra il destinatario finale e la comunità interessata.

### 3.2.6. ZMINA: Resilience: l'architettura dichiarata della prosecuzione

ZMINA: Resilience è finanziato sul Topic 1 della call CREA-CULT-2025-COOP-UA, con avvio il 1° agosto 2025 e conclusione prevista il 31 luglio 2028. Il budget complessivo è di 2.250.150,08 euro, di cui 2.000.000 di contributo dell'Unione, pari al massimale previsto dalla linea. Il consorzio mantiene gli stessi membri, ma cambia la distribuzione interna delle risorse: IZOLYATSIA resta coordinatore con 1.841.153,15 euro; Malý Berlín passa a 158.846,85 euro, con un incremento del 68 per cento rispetto all'edizione precedente; Trans Europe Halles diventa partner associato senza dotazione.[167]

Il progetto prevede 1.400.000 euro in *sub-grant* destinati ad almeno 49 organizzazioni artistiche e culturali ucraine. Il numero si riferisce alle organizzazioni destinatarie dei *sub-grant* e non ai progetti finanziati, che possono coinvolgere più partner. L’importo programmato corrisponde esattamente al 70 per cento del contributo dell’Unione e si attesta quindi, allo stato del disegno, sulla soglia minima richiesta; in ZMINA: Rebuilding la quota effettivamente redistribuita ha invece raggiunto il 72,4 per cento.

Cambia invece in modo sostanziale l'articolazione dei canali. Alla precedente distinzione tra canale nazionale e internazionale subentra una struttura articolata in tre fasi successive del processo creativo, con contributi di importo crescente.

[167] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101236421.

**Tabella 4 -** Articolazione dei canali di *sub-granting* di ZMINA: Resilience

| Canale | Dotazione | Massimale | Cofinanziamento | Progetti attesi | Durata |
|---|---|---|---|---|---|
| *Seed-funding* | 75.000 € | 5.000 € | non obbligatorio | 15-20 | max 4 mesi |
| *Co-creation* | 187.500 € | 25.000 € | 10% obbligatorio | 7-10 | max 7 mesi |
| *Showcasing* | 950.000 € | 50.000 € | 10% obbligatorio | 19-25 | formato *rolling* |

Fonte: elaborazione propria su dati del Funding & Tenders Opportunities Portal, GA n. 101236421, e del sito di ZMINA: Resilience.

Il *seed-funding* non richiede né partenariato né cofinanziamento ed è aperto alle organizzazioni ucraine attive nel settore artistico e culturale con sede nei territori sotto controllo governativo, senza uno specifico requisito di personalità giuridica. Il canale *co-creation* introduce invece il partenariato obbligatorio con almeno un'organizzazione di un altro paese partecipante a Creative Europe e un cofinanziamento del 10 per cento. Il showcasing, cui è destinata la maggior parte delle risorse indicate nella tabella, finanzia l'adattamento e la circolazione di opere già co-create, mantiene partenariato e cofinanziamento e adotta un sistema *rolling,* a sportello aperto, con valutazione progressiva delle candidature anziché per tornate chiuse, della durata di sedici mesi, dichiaratamente modellato sullo schema di mobilità Culture Moves Europe.[168]

La precedente distinzione tra due canali paralleli viene quindi sostituita da un percorso articolato per fasi. I requisiti che in ZMINA: Rebuilding caratterizzavano il canale internazionale - partenariato e cofinanziamento - non vengono eliminati, ma introdotti a partire dal secondo stadio. Il primo rimane accessibile anche in loro assenza, ma dispone di 75.000 euro, pari a circa il 6 per cento delle risorse attualmente ripartite tra i tre canali. Le dotazioni pubblicate ammontano infatti complessivamente a 1.212.500 euro, a fronte dei 1.400.000 euro di *sub-grant* previsti dal progetto. I documenti disponibili non spiegano la differenza di 187.500 euro.[169]

Non è ancora possibile confrontare questa architettura con il profilo complessivo dei destinatari effettivamente finanziati. Il canale *seed-funding* si è chiuso nel dicembre 2025 e il *co-creation* nel maggio 2026, ma non risulta ancora pubblicato un elenco completo dei beneficiari; anche la sezione del sito dedicata alle organizzazioni finanziate, popolata per

[168] ZMINA: Resilience, Call for proposals 1 (Seed-funding); Call for proposals 2 (Co-creation) e Call for proposals 3 (Showcasing), pubblicate su zmina.eu e non presenti fra i deliverable contrattuali disponibili; il riferimento a Culture Moves Europe è dichiarato dal coordinatore in una comunicazione per la *networking session Benelux* del 24 giugno 2026.

[169] Le dotazioni dei tre canali sommano a 1.212.500 euro secondo le call pubblicate; nessuna fonte consultata (portale, sito di progetto, comunicazioni del coordinatore) spiega lo scarto rispetto ai 1.400.000 euro di *sub-grant* dichiarati dal progetto.

l'edizione precedente, risulta vuota per ZMINA: Resilience. Le sole informazioni disponibili sui destinatari provengono da due articoli editoriali pubblicati nel luglio 2026, che documentano casi individuali e non consentono una classificazione complessiva. L'analisi del profilo dei destinatari non può quindi essere replicata per questa edizione allo stato attuale della documentazione.

## 3.3. Culture Helps / Культура допомагає

### 3.3.1. Collocazione e caratteristiche del progetto

Culture Helps è selezionato nell'ambito della call CREA-CULT-2023-COOP-UA ed è riconducibile all'obiettivo 1.b, dedicato al sostegno degli ucraini sfollati a causa della guerra, in particolare dei bambini, per favorirne l'accesso alla cultura, in Ucraina o negli altri paesi partecipanti a Europa Creativa, e facilitarne, attraverso la cultura, l'integrazione nelle nuove comunità. Come ZMINA: Rebuilding, il progetto ha una durata di ventiquattro mesi, dal 1° aprile 2023 al 31 marzo 2025. Il budget complessivo ammonta a 2.222.176,00 euro, di cui 1.999.958,40 euro di contributo dell'Unione, sostanzialmente coincidente con il massimale di 2.000.000 di euro previsto per ciascuna delle due linee di sostegno immediato.[170]

Un primo dato riguarda la quota destinata al *re-granting*. La call stabilisce che almeno il 70 per cento del contributo dell'Unione sia redistribuito a terzi, pari nel caso del progetto a 1.399.970,88 euro. La somma degli importi dichiarati nei quattordici report di selezione depositati come deliverable è di 1.337.295,94 euro, pari al 66,9 per cento del contributo dell'Unione e inferiore di 62.674,94 euro alla soglia minima prevista dalla call.[171]

Il dato richiede tuttavia cautela. Lo scarto può dipendere da importi non registrati nei report di selezione, come erogazioni successive, riallocazioni o conguagli, oppure da un assestamento finale non documentato nelle fonti pubblicamente disponibili. La verifica del rispetto della soglia rientra nella rendicontazione finale alla Commissione, che non fa parte del corpus documentale accessibile. L'importo va quindi considerato come una somma ricostruita sulla base dei deliverable disponibili e non come evidenza di un'inadempienza. Resta tuttavia significativo sul piano della trasparenza discusso al paragrafo 3.1.5: rispetto all'unico parametro quantitativo di redistribuzione fissato dalla call, la documentazione pubblica disponibile non consente una verifica conclusiva.

[170] Funding & Tenders Opportunities Portal, Scheda progetto GA 101121535.
[171] Culture Helps, report di selezione (nn. 1-14).

### 3.3.2. Il consorzio e il profilo istituzionale dei beneficiari diretti

Il consorzio comprende due soggetti. Il coordinatore è zusa gGmbH, organizzazione tedesca attiva negli incontri interculturali, nello scambio e nella collaborazione, che riceve 859.862,70 euro, pari al 43,0 per cento del contributo dell'Unione. Il partner è la Public Organisation Insha Osvita, con sede a Kyiv, che riceve 1.140.095,70 euro, pari al 57,0 per cento.[172]

La distribuzione del contributo differisce da quella osservata in ZMINA: in questo caso il partner ucraino riceve una quota superiore a quella assegnata al coordinatore europeo. La ripartizione è coerente con l'architettura operativa dichiarata nei bandi del progetto: i candidati selezionati con sede nell'Unione sono contrattualizzati da zusa, mentre quelli con sede in Ucraina lo sono da Insha Osvita.[173] La gestione delle erogazioni è quindi distribuita tra i due partner secondo la sede dei destinatari, con una quota maggioritaria delle risorse attribuita al partner ucraino.

### 3.3.3. Il disegno dei bandi secondari: tre canali, quattordici tornate

Culture Helps organizza il *re-granting* attraverso tre canali, rivolti a beneficiari diversi e caratterizzati da importi e finalità differenti: il canale individuale (individual grants), il canale progettuale (project grants) e il canale di collaborazione (collaboration grants). Ciascuno è articolato in più tornate successive: sette per il canale individuale, quattro per quello progettuale e tre per quello di collaborazione. Nell'arco dei ventiquattro mesi di progetto vengono quindi pubblicati quattordici bandi, a fronte dell'obbligo, previsto dalla call, di pubblicarne almeno tre.[174]

#### Il canale individuale

Prevede finanziamenti da 200 a 1.000 euro destinati a persone fisiche maggiorenni - operatori culturali, artisti e attivisti che lavorano con persone sfollate -, residenti in Ucraina o fuggite verso un paese partecipante a Creative Europe dopo il 24 febbraio 2022. La ripartizione attesa dichiarata è dell'80 per cento in Ucraina e del 20 per cento negli altri paesi partecipanti. La domanda può essere presentata in inglese o in ucraino ed è ammesso l'invio di un documento di testo in caso di difficoltà di connessione. L'oggetto del finanziamento è il benessere psicologico del richiedente: sono ammissibili, tra l'altro, sedute con psicoterapeuti

[172] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121535.
[173] Culture Helps, Call for application for individual grants n. 5.
[174] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121535.

o psichiatri, soggiorni di recupero, corsi e abbonamenti a piattaforme di supporto psicologico, mentre sono esplicitamente esclusi farmaci, cure mediche, interventi chirurgici.[175]

**Il canale progettuale**

Prevede finanziamenti da 2.000 a 5.000 euro destinati a organizzazioni non-profit o a iniziative indipendenti con sede in Ucraina o in un paese partecipante, attive nell'integrazione attraverso la cultura delle persone sfollate o rifugiate dall'Ucraina, con particolare attenzione a famiglie e bambini. La ripartizione attesa è del 70 per cento in Ucraina e del 30 per cento negli altri paesi partecipanti. L'ammissione delle iniziative indipendenti accanto alle organizzazioni non-profit amplia la tipologia dei soggetti ammessi al finanziamento, senza che il bando specifichi ulteriormente la natura giuridica delle prime.[176]

**Il canale di collaborazione**

Il canale di collaborazione finanzia invece progetti di partenariato internazionale fra due o tre organizzazioni, fino a un massimo rispettivamente di 25.000 e 40.000 euro, con una ripartizione attesa del 50 per cento in Ucraina e del 50 per cento negli altri paesi partecipanti. La domanda deve essere presentata esclusivamente in inglese. Possono partecipare organizzazioni non-profit oppure enti pubblici o privati che dimostrino lo status non commerciale dell'organizzazione e l'assenza di profitto generato dalla proposta; almeno uno dei candidati deve essere attivo nell'integrazione attraverso la cultura delle persone sfollate o rifugiate dall'Ucraina. Il partenariato deve inoltre comprendere organizzazioni con sede in Ucraina e in almeno un altro paese partecipante a Creative Europe.[177]

È nel canale di collaborazione che l'intermediario predispone anche strumenti specifici per rendere praticabile il requisito del partenariato transnazionale. Le organizzazioni prive di un partner possono partecipare a *community call* online moderate, concepite come *helpdesk* per l'assistenza alla candidatura e per il *matchmaking* tra organizzazioni. Il requisito del partenariato non viene quindi rimosso, ma accompagnato da strumenti che aiutano i candidati a soddisfarlo. Nel primo incontro di rete, il riscontro raccolto dai beneficiari identifica questo sistema di *matchmaking* come l'unico realmente efficace tra quelli sperimentati.[178] Il caso

[175] Culture Helps, Call for application for individual grants nn. 1 e 3; registrazioni delle relative sessioni informative. Le spese ammissibili indicate nel testo sono chiarite nelle sessioni informative, non nei bandi scritti.
[176] Culture Helps, Call for application for project grants n. 1. Il bando non definisce la natura giuridica delle «independent initiatives».
[177] Culture Helps, Call for application for collaboration grants n. 1.
[178] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121535, deliverable 22, *Illustrations of Results of Networking Events.*

mostra quindi una funzione ulteriore del *re-granting*: l'intermediario non si limita a stabilire le condizioni di accesso al finanziamento, ma interviene anche sulle condizioni che consentono ai candidati di soddisfarle.

**L'evoluzione fra le tornate**

Il numero delle tornate consente di osservare gli aggiustamenti introdotti nel corso dell'attuazione. Nel canale individuale, la categoria dei destinatari si amplia alla seconda tornata, da «cultural manager or volunteer» a «cultural manager, artist or activist»; nelle tornate successive vengono progressivamente precisati i criteri di esclusione e le spese non ammissibili e, dalla quarta, compaiono due nuovi criteri: l'impatto dei progetti già realizzati e l'intenzione di proseguire l'attività professionale.

Quest'ultimo criterio segnala un cambiamento nella funzione attribuita al finanziamento. Nella prima tornata il sostegno è rivolto direttamente alla salute mentale e al benessere del richiedente; dalla quarta, il benessere individuale viene collegato esplicitamente alla continuità dell'attività professionale, fino a motivare il sostegno con la prospettiva che il beneficiario possa «tornare al proprio lavoro in futuro».[179] La dimensione assistenziale non scompare, ma viene così ricondotta più chiaramente al mantenimento della capacità professionale del settore culturale.

Nel canale progettuale, le modifiche più rilevanti si concentrano nella quarta tornata: viene introdotto un cofinanziamento del 25 per cento, il massimale scende da 5.000 a 3.750 euro e il pagamento viene previsto a saldo, dopo la rendicontazione. I report di selezione mostrano tuttavia che un cofinanziamento del 10-20 per cento era già atteso dalla seconda tornata, pur senza essere esplicitato nei bandi; nella quarta viene quindi formalizzato, aumentato e inserito fra i criteri di punteggio.

Nella stessa tornata si riducono anche i tempi disponibili: le finestre di implementazione dei finanziamenti progettuali passano da circa cinque mesi nella prima tornata a tre nella seconda e nella terza e a circa un mese nella quarta. Il relativo report attribuisce la contrazione del calendario a discrepanze nel flusso di cassa e collega a essa la diminuzione delle candidature, scese a 217 dalle oltre 530 delle tornate precedenti.[180] I requisiti formali di eleggibilità non cambiano, ma cambiano quindi le condizioni concrete di accesso e attuazione: aumentano il contributo finanziario richiesto al beneficiario e la capacità necessaria per realizzare le attività in tempi più brevi.

[179] Culture Helps, Call for application for individual grants n. 4.
[180] Culture Helps, Call selection report for project grants n. 4.

**Le procedure di valutazione**

Anche le procedure di valutazione differiscono fra i canali. Nei canali individuale e progettuale, ciascuna domanda riceve tre valutazioni indipendenti da una giuria esterna e il punteggio finale corrisponde alla loro media aritmetica. Il canale di collaborazione adotta invece una selezione progressiva su tre livelli, che combina una prima lettura interna, una valutazione esterna con formazione della lista breve e una selezione finale collegiale.[181]

È in quest'ultimo canale che emerge uno degli elementi più significativi del processo di selezione. Il report della prima tornata documenta un orientamento interno non riportato nel bando: accanto ai criteri pubblicati, ai valutatori viene indicato di considerare favorevolmente anche proposte provenienti da candidati con poca esperienza negli scambi culturali internazionali o nelle collaborazioni europee, purché ritenute interessanti.[182] L'indicazione opera in senso correttivo rispetto a criteri, come la qualità del partenariato e le competenze del team, che possono avvantaggiare soggetti già dotati di esperienza internazionale.

Il margine discrezionale dell'intermediario viene quindi utilizzato per contrastare il vantaggio dei soggetti già inseriti nei circuiti della cooperazione europea. Il correttivo, tuttavia, non è dichiarato ai candidati: dalla lettura del bando non emerge che una limitata esperienza internazionale possa essere considerata favorevolmente nella selezione. L'effetto può quindi essere inclusivo, ma il criterio attraverso cui viene perseguito rimane interno alla procedura e non pienamente trasparente.

## 3.3.4. Il profilo dei destinatari finali

I quattordici report di selezione restituiscono il seguente quadro aggregato.[183]

**Tabella 5** - Domande, grant assegnati e risorse redistribuite nei tre canali di Culture Helps

| Canale | Domande | Grant assegnati | Importo erogato | Quota del redistribuito | Tasso di successo |
|---|---|---|---|---|---|
| Individual | 2.758 | 201 | 193.855,81 € | 14,5% | 7,3% |
| Project | 1.835 | 80 | 345.052,35 € | 25,8% | 4,4% |
| Collaboration | 362 | 30 | 798.387,78 € | 59,7% | 8,3% |
| **Totale** | **4.955** | **311** | **1.337.295,94 €** | **100%** | **6,3%** |

Fonte: elaborazione propria sui quattordici report di selezione di Culture Helps.

[181] Culture Helps, report di selezione (nn. 1-14).
[182] Ivi.
[183] Ivi.

La distribuzione mostra una netta asimmetria tra numero di domande e risorse assegnate. Il canale di collaborazione assorbe il 59,7 per cento dell'importo redistribuito a fronte del 7,3 per cento delle domande; quello individuale raccoglie invece il 55,7 per cento delle domande, ma riceve il 14,5 per cento delle risorse. I due canali a soglia finanziaria più bassa assorbono complessivamente il 40,3 per cento dell'importo redistribuito, mentre il restante 59,7 per cento si concentra sui trenta finanziamenti di collaborazione.

Anche i tassi di successo mostrano che l'onerosità dei requisiti formali non coincide con una maggiore selettività fra le candidature presentate. Il canale di collaborazione, che richiede un partenariato transnazionale, la candidatura in inglese e la dimostrazione dello status non commerciale, registra il tasso di successo più alto, pari all'8,3 per cento; quello progettuale il più basso, pari al 4,4 per cento. Il dato è coerente con l'ipotesi che i requisiti più onerosi operino anche a monte della selezione, restringendo la platea di chi presenta domanda. Non consente tuttavia di misurare direttamente quante candidature potenziali siano state scoraggiate: l'auto-esclusione rimane quindi un meccanismo interpretativo, non un dato osservabile.

La distribuzione geografica è molto vicina alle quote dichiarate nei bandi. Nel canale individuale, 158 dei 201 finanziamenti sono erogati in Ucraina, pari al 78,6 per cento del numero e all'80,1 per cento del valore, a fronte di una quota attesa dell'80 per cento. Nel canale di collaborazione, 40 delle 78 organizzazioni partner sono ucraine, pari al 51,3 per cento, rispetto al 50 per cento previsto; nel canale progettuale, 53 dei 73 beneficiari per i quali è disponibile la localizzazione hanno sede in Ucraina, pari al 72,6 per cento, rispetto a una quota attesa del 70 per cento. Nel complesso, la distribuzione ricostruita per i tre canali risulta quindi molto vicina alle quote geografiche dichiarate nei bandi.

Nessuno dei quattordici report aggrega o verifica il rispetto delle ripartizioni geografiche dichiarate nei bandi. I valori sono stati ricostruiti nell'ambito di questa ricerca a partire dai dati disponibili; per il canale progettuale, in particolare, la localizzazione deriva da un documento interno di monitoraggio fornito dai gestori del progetto, poiché i report di selezione non riportano il campo geografico. La corrispondenza fra quote dichiarate e distribuzione effettiva è quindi verificabile solo attraverso una ricostruzione esterna alla documentazione pubblicata dal progetto.

Ai fini della classificazione dei destinatari, occorre tuttavia distinguere il numero dei grant dal numero dei soggetti finanziati: ciascuno degli 80 project grant corrisponde a un'organizzazione, mentre i 30 collaboration grant finanziano partenariati composti complessivamente da 78 organizzazioni.

Più difficile è ricostruire il profilo istituzionale dei beneficiari. I report riportano denominazione, sito o pagina social, titolo e descrizione del progetto, piano di spesa e importo, ma non forniscono una scheda dell'organizzazione né, salvo un caso isolato, l'anno di fondazione.[184] La classificazione seguente si basa pertanto sulla natura giuridica desumibile dalla denominazione ufficiale.

**Tabella 6** - Natura giuridica delle organizzazioni finanziate nei canali Project e Collaboration di Culture Helps

| Categoria | Project grants (n=80 organizzazioni) | Collaboration (n=78 organizzazioni in 30 partenariati) |
|---|---|---|
| ONG e organizzazioni non profit | 40 (50%) | 15 (19%) |
| Enti pubblici, comunali o statali | 8 (10%) | 1 (1%) |
| Fondazioni e organizzazioni caritatevoli | 8 (10%) | 4 (5%) |
| Istituzioni culturali pubbliche | 5 (6%) | 7 (9%) |
| Forme giuridiche estere riconoscibili | 7 (9%) | 11 (14%) |
| Non classificabili dalla denominazione | 12 (15%) | 40 (51%) |

Fonte: elaborazione propria sui quattordici report di selezione di Culture Helps.

Il limite documentale è particolarmente evidente nel canale di collaborazione, dove il 51 per cento dei partner non è classificabile sulla base della denominazione, contro il 15 per cento del canale progettuale.[185] Il dato non consente di stabilire se la differenza rifletta un diverso grado di formalizzazione dei beneficiari o semplicemente differenti convenzioni di denominazione nei paesi rappresentati. Si può soltanto rilevare che il canale che richiede la dimostrazione dello status non commerciale è anche quello per il quale la documentazione pubblica consente meno facilmente di ricostruire la natura giuridica dei soggetti finanziati.

I 201 finanziamenti individuali, pari al 64,6 per cento dei 311 grant complessivamente assegnati, sono invece destinati per definizione a persone fisiche e restano quindi fuori dalla classificazione organizzativa. Il dato è significativo: la maggioranza numerica dei finanziamenti di Culture Helps raggiunge direttamente individui, senza richiedere loro di presentarsi attraverso un'organizzazione. È in questo canale che il *re-granting* produce l'apertura più netta verso destinatari che non potrebbero coincidere con i beneficiari diretti della call europea.

[184] Ivi.
[185] Ivi.

Questa centralità numerica non trova tuttavia corrispondenza nella rappresentazione pubblica del progetto. Il deliverable dedicato alle storie dei beneficiari raccoglie sedici contributi, dodici dei quali riguardano progetti dei canali progettuale e di collaborazione, mentre nessuno presenta un finanziamento individuale dal punto di vista del beneficiario.[186] Il corpus non consente di stabilirne la ragione; la particolare natura del finanziamento, destinato anche al sostegno psicologico personale, e la possibilità prevista dal progetto di derogare agli obblighi di visibilità per ragioni di sicurezza offrono tuttavia elementi utili a interpretare questa assenza. Il canale numericamente più ampio risulta quindi anche il meno rappresentato nella comunicazione pubblica del progetto.

Tra i finanziamenti individuali erogati fuori dall'Ucraina emerge infine una concentrazione in Germania, che ne assorbe il 40,5 per cento in numero e il 38,6 per cento in valore. Il dato ammette però spiegazioni concorrenti: la Germania è il paese del coordinatore, che contrattualizza i beneficiari con sede nell'Unione, ma ospita anche una numerosa comunità di rifugiati ucraini. Il corpus non consente di isolare il peso delle due variabili. Nel canale di collaborazione la distribuzione è invece più dispersa: la quota tedesca scende al 15,8 per cento e nessun paese supera le sei organizzazioni, su quindici paesi rappresentati.[187] Il dato è compatibile con un effetto di diversificazione prodotto dal requisito del partenariato transnazionale, ma non consente, da solo, di attribuirgli causalmente tale distribuzione.

### 3.3.5. Il ruolo delle comunità nella definizione delle attività

Il coinvolgimento dei destinatari assume in Culture Helps una forma diversa da quella osservata in ZMINA. Se quest'ultimo costruisce un mandato partecipativo e ne richiede la dimostrazione già in candidatura, Culture Helps predispone soprattutto un canale di ascolto durante l'attuazione e ne documenta gli esiti. Le due modalità vanno quindi valutate separatamente rispetto al parametro richiamato dal punto 24 delle Conclusioni del Consiglio del 2019.

Nel canale di collaborazione, *mentoring,* webinar e partecipazione ad almeno un incontro di rete costituiscono obblighi previsti per i beneficiari.[188] I due incontri si tengono a Wrocław nel maggio 2024 e a Kyiv nel settembre dello stesso anno. Il programma di Wrocław viene costruito dal team di zusa anche sulla base dell'esperienza di *mentoring* delle due facilitatrici e rivisto nel corso dell'evento; l'organizzazione assegna inoltre ruoli specifici di cura del gruppo e di supporto linguistico per chi non si esprime comodamente in inglese. Per

[186] Culture Helps, *Published stories.*
[187] Culture Helps, report di selezione, individual grants e collaboration grants.
[188] Culture Helps, Call for application for collaboration grants n. 1-3.

l'incontro di Kyiv, il documento di preparazione introduce regole di sicurezza, misure di accessibilità, un approccio informato al trauma nella comunicazione fra partecipanti e il divieto di comportamenti discriminatori o molesti.[189] Questi elementi non equivalgono a una partecipazione alla progettazione del dispositivo, ma mostrano che gli spazi di confronto vengono costruiti tenendo conto delle condizioni concrete di partecipazione.

Anche gli obblighi di comunicazione prevedono un adattamento alle condizioni dei beneficiari: le regole del progetto consentono di derogare alla comunicazione pubblica qualora questa possa comportare un rischio per la sicurezza del beneficiario o del suo team.

Il deliverable che raccoglie il riscontro dei beneficiari costituisce la fonte più diretta del corpus sulla loro voce e restituisce una valutazione articolata. Viene apprezzata l'autonomia concessa nella fase di implementazione, che lascia spazio a innovazione e creatività, mentre per la mentorship viene proposto un avvio precedente all'implementazione dei progetti. I webinar ricevono valutazioni contrastanti e alcuni beneficiari suggeriscono di renderne facoltativa la partecipazione. I sei incontri, organizzati durante le prime due tornate del canale di collaborazione, coinvolgono venti partenariati per un totale di cinquantadue organizzazioni, ma la partecipazione oscilla fra 30 e 46 persone e tende a diminuire nel corso della serie.

Alcune di queste indicazioni producono modifiche verificabili. In particolare, il programma di mentorship introdotto dalla terza tornata del canale progettuale nasce dichiaratamente da una richiesta emersa nelle prime due.[190] Il coinvolgimento dei beneficiari sembra incidere quindi soprattutto sulle modalità di accompagnamento, sui tempi e sui formati, ma il corpus non documenta un loro intervento nella definizione delle condizioni fondamentali del dispositivo, come criteri di eleggibilità, importi e obblighi contrattuali. Il canale di ascolto è dunque reale e tracciabile, ma opera prevalentemente *ex post*: i beneficiari valutano e contribuiscono ad aggiustare un dispositivo già progettato, anziché partecipare alla sua definizione iniziale.

Dal loro riscontro emerge inoltre un costo organizzativo che non compare nei criteri formali di accesso. I partecipanti segnalano che i due incontri di rete di tre giorni comportano per i responsabili di progetto un investimento complessivo prossimo a una settimana di lavoro ciascuno, non adeguatamente considerato nel limite previsto per i compensi del personale, e ne chiedono pertanto la revisione.[191] Gli obblighi partecipativi, pur concepiti

[189] Culture Helps, Wrocław, maggio 2024; Kyiv, settembre 2024.
[190] Culture Helps, Call selection report for project grants n. 3.
[191] Culture Helps, *Well-Grounded Art Networking Meeting*.

come strumenti di accompagnamento e scambio, possono quindi tradursi in un onere ulteriore per le organizzazioni beneficiarie. Il dato si aggiunge alle altre condizioni operative emerse nell'analisi, come la compressione dei tempi di implementazione e, nelle tornate interessate, l'anticipo di cassa richiesto dal regime di pagamento.

Un ulteriore rilievo riguarda la direzione della rendicontazione. Alcuni beneficiari chiedono che anche l'intermediario renda conto del proprio funzionamento, introducendo una richiesta di reciprocità rispetto al modello ordinario, nel quale sono i soggetti finanziati a dover rendicontare verso chi eroga le risorse. Il corpus non documenta che questa richiesta sia stata recepita.

Infine, la produzione dei contenuti formativi presenta una forte componente ucraina. Tutti e sei i relatori dei webinar sono professionisti ucraini – tra cui psicologi, psicoterapeuti, una biologa cellulare e una formatrice in comunicazione di crisi – mentre il partner di implementazione è un'organizzazione georgiana e il coordinatore tedesco compare con funzioni organizzative.[192] La definizione operativa di cosa significhi lavorare in modo informato al trauma nel contesto della guerra viene quindi affidata in larga misura a professionisti che operano nel contesto ucraino. Il dato non riguarda direttamente la partecipazione delle comunità destinatarie, ma amplia il quadro mostrando che il coinvolgimento non si limita alla ricezione delle attività e comprende anche una dimensione di produzione del sapere operativo.

### 3.3.6. Culture Helps Solidarity: l'architettura dichiarata della prosecuzione

Culture Helps Solidarity è finanziato nell'ambito della call CREA-CULT-2025-COOP-UA, con avvio il 1° ottobre 2025 e conclusione prevista il 31 marzo 2028. Il budget complessivo è di 2.506.111,20 euro, di cui 2.000.000 di contributo dell'Unione.[193]

Il consorzio passa da due a quattro membri e cambia sensibilmente nella distribuzione delle risorse. Il coordinamento è assunto dalla European Cultural Foundation, che riceve 1.583.252,12 euro, pari al 79,2 per cento del contributo dell'Unione; zusa riceve 257.486,94 euro, pari al 12,9 per cento; Insha Osvita 118.371,96 euro, pari al 5,9 per cento; si aggiunge Veteranka, con 40.888,98 euro, pari al 2,0 per cento.

Il cambiamento più evidente riguarda il peso dei partner ucraini nella ripartizione del contributo diretto. In Culture Helps, Insha Osvita riceve il 57,0 per cento del contributo

[192] Culture Helps, serie webinar *Mental Health and Work with War-Affected Communities*.
[193] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101237762.

dell'Unione; in Culture Helps Solidarity, Insha Osvita e Veteranka ne ricevono complessivamente l'8,0 per cento, mentre il 79,2 per cento è attribuito al nuovo coordinatore. Il confronto riguarda esclusivamente la distribuzione formale delle risorse fra i beneficiari diretti e non consente di inferire la destinazione geografica finale dei finanziamenti a terzi: il progetto dichiara infatti oltre 1,4 milioni di euro destinati a più di duecento fra individui e organizzazioni.[194] Resta tuttavia un cambiamento rilevante nell'assetto del consorzio rispetto al progetto precedente, nel quale la quota maggioritaria del contributo diretto era attribuita al partner ucraino.

L'architettura a tre canali viene mantenuta, ma cambiano alcuni massimali. I finanziamenti individuali per la cura raggiungono 1.200 euro, rispetto ai 1.000 di Culture Helps; per i finanziamenti di collaborazione, il massimale passa da 25.000 a 20.000 euro per i partenariati a due e da 40.000 a 30.000 euro per quelli a tre o più. Per il canale progettuale, il massimale non risulta pubblicato. La prosecuzione conserva quindi la struttura del dispositivo precedente, modificando però l'entità del sostegno nei diversi canali.

I primi dati disponibili sull'attuazione mostrano inoltre che il limite previsto per il canale individuale è stato raggiunto rapidamente. Le tornate hanno una cadenza di circa sei settimane a partire dal febbraio 2026 e prevedono un limite di duecento candidature ciascuna. Nelle prime quattro tornate, tale limite è stato raggiunto prima della scadenza. Il dato conferma, almeno nella prima fase di attuazione, una domanda superiore alla capacità di assorbimento prevista per il canale a soglia più bassa.

L'analisi deve tuttavia tenere conto della diversa base documentale rispetto a Culture Helps. Al momento considerato, non risultano depositati sul Portale deliverable relativi all'attuazione di Culture Helps Solidarity; i dati qui riportati provengono pertanto dal sito ufficiale del progetto e descrivono l'architettura dichiarata e i primi dati di implementazione, senza consentire ancora una verifica analoga a quella condotta sul progetto precedente.

## 3.4. Cultural Horizons: una variante nella destinazione del sub-grant

Cultural Horizons è il secondo progetto finanziato nell'ambito del Topic 2 della call 2025. Ha avvio il 1° ottobre 2025 e conclusione prevista il 30 settembre 2027, con un budget complessivo di 2.217.420,92 euro, di cui 1.995.678,83 di contributo dell'Unione. Il consorzio comprende due soggetti: l'Ukrainian Cultural Foundation (UCF), coordinatore, che riceve il

[194] culturehelpssolidarity.eu.

72,2 per cento del contributo, e Cultural Vistas gGmbH, con sede in Germania, che ne riceve il 27,8 per cento.[195]

Il profilo del consorzio è rilevante rispetto a una delle modifiche introdotte nel passaggio dalla call 2023 alla call 2025. Come ricostruito nel capitolo 2, nel 2025 viene meno la richiesta esplicita di dimostrare un'esperienza pregressa nella gestione di un elevato numero di piccole sovvenzioni attraverso *cascading grants*. Cultural Horizons non mostra tuttavia una discontinuità nel profilo degli intermediari selezionati. L'Ukrainian Cultural Foundation è un ente pubblico istituito nel 2017 sotto il Ministero della Cultura ucraino, dotato di autonomia decisionale e con un mandato specifico di finanziamento competitivo del settore culturale. Cultural Vistas è un'organizzazione non-profit di scambio internazionale la cui casa madre opera dal 1963 e che gestisce programmi di borse e sovvenzioni. La soppressione del requisito esplicito si accompagna quindi, in questo caso, alla selezione di soggetti che possiedono comunque un'esperienza pregressa nella gestione di finanziamenti.

Il *re-granting* si articola in cinque canali, gestiti dai due partner e caratterizzati da soglie e destinatari differenti.

**Tabella 7** - Articolazione dei canali di *sub-granting* di Cultural Horizons

| Canale | Gestore | Dotazione | Importo | Partner UE | Destinatario diretto |
|---|---|---|---|---|---|
| Innovative Cultural Products | UCF | 400.000 € | 10.000-20.000 € | obbligatorio | ente o imprenditore ucraino |
| Artistic Debuts | UCF | 350.000 € | 5.000-14.000 € | obbligatorio | ente o imprenditore ucraino |
| European Local Culture | UCF | 200.000 € | 3.000-8.000 € | facoltativo | ente o imprenditore ucraino |
| Mobility | UCF | n.d. | 2.500-5.500 € | n.d. | professionista ucraino |
| Residencies | Cultural Vistas | min. 20 *sub-grant* | 5.000-20.000 € | - | ente registrato nell'UE |

Fonte: elaborazione propria su dati del Funding & Tenders Opportunities Portal, GA n. 101237681.

Nei primi quattro canali, l'architettura non si discosta sostanzialmente da quelle già osservate in ZMINA e Culture Helps: il *sub-grant* è destinato direttamente a un ente, imprenditore o professionista ucraino. La differenza si concentra nel canale Residencies. In

[195] Funding & Tenders Opportunities Portal, Scheda progetto GA 101237681.

questo caso, il finanziamento da 5.000 a 20.000 euro è assegnato a un'organizzazione registrata nell'Unione che si candida come ospitante, mentre il professionista o l'organizzazione ucraina compare nella documentazione come final beneficiary ma non riceve direttamente il *sub-grant.*[196] A differenza dei canali internazionali osservati in ZMINA e Culture Helps, nei quali il soggetto ucraino partecipa al partenariato finanziato, qui destinatario dell'intervento e destinatario del trasferimento finanziario non coincidono.

La variante riguarda quindi la posizione del soggetto ucraino nella catena finanziaria. Nel canale Residencies, il sostegno passa attraverso l'organizzazione europea ospitante e raggiunge il destinatario ucraino nella forma dei servizi e delle opportunità connessi alla residenza, anziché attraverso l'assegnazione diretta di una quota del *sub-grant.* Il documento di riferimento attribuisce inoltre priorità, fra gli ospitanti, alle organizzazioni non governative e alle istituzioni del settore pubblico che lavorano con persone sfollate e gruppi vulnerabili.

## 3.5. I progetti senza redistribuzione: U-RE-HERIT e UAxEU

Due dei sette progetti finanziati dalle due call dedicate all'Ucraina non prevedono redistribuzione finanziaria a terzi. Entrambi si collocano nel filone di medio periodo, per il quale, come ricostruito nel capitolo 2, il *re-granting* è ammesso ma non obbligatorio: la catena finanziaria può quindi arrestarsi al livello del consorzio.[197] I due casi consentono di verificare questa possibilità nelle due successive annualità.

U-RE-HERIT - Architects for Heritage in Ukraine: Recreating Identity and Memory è finanziato nell'ambito dell'obiettivo 2 della call 2023, dal 1° maggio 2023 al 30 aprile 2026. Il budget complessivo ammonta a 1.253.184,00 euro, di cui 1.000.000 di contributo dell'Unione, coincidente con il massimale previsto per l'intera linea di medio periodo. Il consorzio comprende dodici soggetti, in larga maggioranza ordini e associazioni professionali di architetti di Lituania, Ucraina, Svezia, Austria, Romania, Italia, Germania ed Estonia, ai quali si aggiungono l'Accademia reale danese, la coalizione urbanistica Ro3kvit, un'organizzazione civica di Kharkiv e il Consiglio degli architetti d'Europa come partner associato. I tre partner ucraini ricevono complessivamente il 39,2 per cento del contributo.[198]

Il progetto non ha lanciato bandi per l'assegnazione di sostegno finanziario a terzi. L'assenza di *re-granting* è dichiarata esplicitamente in un articolo comparativo sui tre consorzi della call 2023, prodotto da Culture Helps come deliverable, ed è coerente con la

[196] Cultural Vistas, Residency Guide.
[197] Cfr. §2.4.3.
[198] Funding & Tenders Opportunities Portal, Scheda progetto GA 101121502.

struttura delle attività tematiche pubblicate sul sito del coordinatore, che comprendono relazioni metodologiche, webinar, workshop, laboratori progettuali con studenti, lo sviluppo di uno strumento per i concorsi di progettazione e un programma educativo universitario.[199]

Il caso conferma quindi sul piano dell'attuazione il carattere facoltativo della redistribuzione nel filone di medio periodo. L'assenza di *re-granting* non esclude, naturalmente, il coinvolgimento di soggetti esterni nelle attività del progetto.

Fra queste rientrano i forum urbani partecipativi, realizzati in quattro appuntamenti fra l'autunno 2024 e l'estate 2025 a Zhytomyr, Kalush e Lviv, con trenta-quaranta partecipanti ciascuno fra architetti, urbanisti, funzionari comunali e cittadini. Il secondo è il programma di sviluppo professionale continuo, aperto attraverso una call pubblica che ha raccolto 95 candidature, corrispondenti a 43 team, e ha selezionato dodici progetti pilota e trentacinque partecipanti individuali provenienti da altrettante località ucraine, da Bobrovytsia a Slovyansk. In quest'ultimo caso, la procedura assume la forma di un bando competitivo e seleziona destinatari finali, ma il beneficio consiste in formazione, supervisione e accesso a reti anziché in un trasferimento finanziario. U-RE-HERIT documenta quindi una modalità alternativa al *sub-granting* per raggiungere attori locali: l'accesso a risorse non finanziarie attraverso dispositivi aperti e selettivi.

UAxEU - UkrAinian cultural eXchange with European Union è finanziato nell'ambito del Topic 3 della call 2025, dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2028. Il budget complessivo ammonta a 1.111.111,54 euro, di cui, anche in questo caso, 1.000.000 di contributo dell'Unione. Il consorzio è guidato dalla European League of Institutes of the Arts, rete di circa 250 istituti di alta formazione artistica fondata nel 1990, affiancata dall'Università delle arti di Utrecht, dalla rete di advocacy Culture Action Europe, dall'Accademia nazionale delle arti di Lviv, dalla Coalition of Culture Actors, dall'Associazione dei musei ucraini e, come partner associato senza dotazione finanziaria, dall'agenzia statale ucraina per le arti. I partner ucraini ricevono complessivamente il 22,1 per cento del contributo.[200]

Nessuna delle fonti consultate - scheda del Portale, pagine dedicate del coordinatore e bando del programma di tirocini - menziona il *financial support to third parties*. Le attività dichiarate prevedono invece formazione e sviluppo professionale per oltre 450 artisti e professionisti, mentorship per 90 artisti emergenti, tirocini per 30 operatori ed educatori ed eventi di apprendimento fra pari in Ucraina e nell'Unione. Poiché il progetto è ancora in

[199] Culture Helps, Published stories; architektusajunga.lt/ureherit, pagine Thematic activities.
[200] Funding & Tenders Opportunities Portal, Scheda progetto GA 101237931; elia-artschools.org, pagine di progetto.

corso, il dato consente di descrivere l'architettura attualmente documentata, ma non di escludere in termini assoluti che ulteriori dispositivi possano essere introdotti nel corso dell'attuazione.

I due casi consentono quindi una conclusione circoscritta. Nelle due call analizzate, l'obbligo di redistribuzione finanziaria è concentrato nel filone di sostegno immediato; nel filone di medio periodo, orientato alla preparazione della ripresa e della ricostruzione del settore culturale ucraino, i due progetti selezionati non prevedono, sulla base della documentazione disponibile, il ricorso al *re-granting*. Le risorse dell'Unione restano quindi al livello dei beneficiari diretti, mentre le attività possono coinvolgere destinatari ulteriori attraverso formazione, tirocini, programmi professionali e dispositivi partecipativi. Il quadro è coerente con il carattere facoltativo attribuito al *re-granting* dalle due call.

## 3.6. Analisi comparativa

### 3.6.1. I modelli operativi a confronto

I due dispositivi conclusi condividono il vincolo europeo, ma lo traducono in architetture operative differenti.

**Tabella 8** - Confronto tra i modelli operativi di ZMINA: Rebuilding e Culture Helps

| | **ZMINA: Rebuilding** | **Culture Helps** |
|---|---|---|
| Consorzio | 3 soggetti; coordinatore UA con 93,1% | 2 soggetti; coordinatore DE con 43,0%, partner UA con 57,0% |
| Bandi secondari | 4 | 14 |
| Canali | 2, per destinazione geografica | 3, per tipo di beneficiario |
| Persone fisiche | ammesse in 1 canale su 2 | canale dedicato, 201 grant |
| Massimali | 10.000 € / 60.000 € | 1.000 € / 5.000 € / 40.000 € |
| *Sub-grant* assegnati | 48 | 311 |
| Domande | 513 (503 nei dati disaggregati) | 4.955 |
| Tasso di successo | 9,4% | 6,3% |
| Quota redistribuita | 72,4% | 66,9% (ricostruito) |
| Valutazione | unica architettura per tutti i canali | due architetture distinte |

Fonte: elaborazione propria.

La prima domanda chiede se gli intermediari adottino modelli operativi distinti entro i margini lasciati dalla call. Nei due casi conclusi la risposta è affermativa, e la differenza riguarda anzitutto il principio secondo cui viene articolato il dispositivo. ZMINA organizza i canali in base alla destinazione

geografica delle attività: uno per i progetti realizzati in Ucraina e uno per quelli realizzati prevalentemente all'estero. Culture Helps li distingue invece in base al tipo di beneficiario e alla forma dell'intervento: persone fisiche, organizzazioni o iniziative indipendenti, partenariati. I parametri comuni fissati dalla call - quota minima di redistribuzione, massimale, numero minimo di bandi e regime procedurale - non determinano quindi un'unica architettura attuativa, ma lasciano agli intermediari la definizione di configurazioni differenti, che stabiliscono platee e condizioni di accesso diverse.

Accanto a queste differenze, nei due casi ricorrono due scelte particolarmente rilevanti ai fini del confronto perché non discendono direttamente dai vincoli fissati dalla call. La prima è l'apertura dei canali con i grant di importo inferiore a soggetti privi di personalità giuridica: ZMINA ammette persone fisiche e FOP nel canale nazionale; Culture Helps prevede un canale dedicato alle persone fisiche e ammette iniziative indipendenti nel canale project. La seconda riguarda i canali con gli importi più elevati, nei quali entrambi gli intermediari introducono requisiti finanziari ulteriori. ZMINA richiede un cofinanziamento del 10 per cento nel canale internazionale; Culture Helps lo introduce nel canale project, prima in misura variabile e poi formalizzandolo al 25 per cento. La call europea consente invece di finanziare i sotto-progetti fino al 100 per cento dei costi.

Nei due dispositivi si osserva quindi una combinazione analoga: l'abbassamento di alcune soglie di accesso nei canali di importo minore si accompagna alla presenza di requisiti più selettivi nei canali che consentono finanziamenti più elevati. Il margine discrezionale lasciato dalla call non opera pertanto in una sola direzione, ma può essere utilizzato, all'interno dello stesso progetto, tanto per ampliare quanto per restringere le condizioni di accesso a seconda del canale.

Infine, i materiali di Culture Helps documentano una forma di complementarità operativa tra i due dispositivi. I bandi individual della quarta, quinta e sesta tornata rinviano esplicitamente a ZMINA: Rebuilding i candidati interessati al finanziamento di progetti anziché al sostegno individuale; analogamente, nelle presentazioni del canale project, le idee orientate alla creazione di un prodotto culturale sono indirizzate verso ZMINA, poiché escluse dal finanziamento di Culture Helps.[201] Il rinvio è documentato soltanto in questa direzione e non risulta previsto da accordi contrattuali tra i due progetti. Non consente quindi di parlare di un coordinamento formale, ma mostra che almeno uno degli intermediari riconosce e utilizza operativamente la differenza tra i due modelli per orientare i candidati verso il dispositivo ritenuto più adatto.

[201] Culture Helps, bandi individual 4, 5 e 6; presentazioni delle sessioni informative del canale project.

### 3.6.2. Soglie di accesso e destinatari effettivi

La seconda domanda chiede quali soggetti abbiano effettivamente ricevuto i *sub-grant* e quale relazione emerga tra il loro profilo e le soglie fissate dagli intermediari. Il confronto fra i due casi consente di formulare due osservazioni.

La prima è che il *re-granting* amplia effettivamente la platea dei destinatari rispetto a quella dei beneficiari diretti. ZMINA finanzia progetti realizzati anche in centri minori, aree rurali e territori di prima linea o de-occupati, tra cui Voznesensk, Moshny, Dmytrenky, Izium e Kherson. Culture Helps assegna 201 sovvenzioni a persone fisiche e 80 a organizzazioni o iniziative, tra cui biblioteche comunali, centri giovanili e associazioni locali. Il passaggio attraverso gli intermediari consente dunque al finanziamento europeo di raggiungere soggetti che non sono eleggibili per le call considerate: il caso più evidente è quello delle persone fisiche, escluse dalla platea dei beneficiari diretti ma ammesse ai *sub-grant.* Il *re-granting* produce così un ampliamento effettivo dell'accesso al finanziamento e attenua, al livello dei destinatari finali, la selezione verso soggetti maggiormente strutturati osservata nei capitoli 1 e 2, senza tuttavia eliminarla.

Il confronto fra i due casi mostra infatti che l'abbassamento delle soglie formali non produce ovunque gli stessi effetti. Nel canale nazionale di ZMINA, aperto anche a persone fisiche e FOP, vengono finanziati 22 progetti, ma soltanto due fanno capo a soggetti non istituzionalizzati in senso stretto: una persona fisica e un FOP. Gli altri sono prevalentemente organizzazioni già esistenti, spesso attive da diversi anni. Tra i 48 progetti finanziati da ZMINA, i due casi rappresentano il 4,2 per cento. La rimozione del requisito di personalità giuridica amplia quindi la platea potenziale, ma nel caso osservato modifica solo in misura limitata il profilo dei destinatari effettivamente finanziati.

Diverso è il risultato del canale individuale di Culture Helps, costruito specificamente per finanziare persone fisiche. Le 201 sovvenzioni individuali rappresentano il 64,6 per cento dei grant complessivamente erogati dal progetto, pur assorbendo il 14,5 per cento delle risorse redistribuite. L'accesso di soggetti non organizzati è quindi sostanziale sul piano numerico, ma avviene nel canale caratterizzato dagli importi più bassi. Il confronto suggerisce dunque che la sola rimozione del requisito di personalità giuridica, come nel canale nazionale di ZMINA, non determina necessariamente un accesso significativo di soggetti non istituzionalizzati; quando invece a questi soggetti è destinato un canale specifico, come in Culture Helps, la loro presenza tra i destinatari può diventare numericamente prevalente.

La seconda osservazione riguarda i canali nei quali vengono reintrodotti requisiti analoghi a quelli che caratterizzano l'architettura cooperativa e consortile. Nel canale

internazionale di ZMINA, riservato alle organizzazioni e fondato su partenariato transnazionale e cofinanziamento, figurano tra i destinatari soggetti già inseriti in reti culturali nazionali e internazionali, insieme a festival, musei e istituzioni consolidate. Nel canale collaboration di Culture Helps, che richiede anch'esso un partenariato transnazionale, la presentazione della domanda in inglese e la dimostrazione dello status non commerciale, compaiono analogamente istituzioni culturali strutturate. Nei due casi emerge quindi una relazione tra l'aumento dei requisiti di accesso e un profilo maggiormente istituzionalizzato dei destinatari, coerente con quanto osservato nel capitolo 2 sull'effetto selettivo dell'architettura cooperativa e consortile.

Questa relazione assume maggiore rilievo considerando la distribuzione delle risorse. I canali caratterizzati dai requisiti più elevati assorbono l'85,8 per cento delle risorse redistribuite da ZMINA e il 59,7 per cento di quelle ricostruite per Culture Helps.[202] La segmentazione dei dispositivi non riguarda quindi soltanto chi può accedere ai diversi canali, ma anche l'entità delle risorse cui ciascuna configurazione consente di accedere. Nel caso di ZMINA, la forte concentrazione sul canale internazionale va letta alla luce del mandato dell'obiettivo 1.a, che comprende esplicitamente la presentazione delle opere negli altri paesi partecipanti, e non può essere attribuita alla sola discrezionalità dell'intermediario. Resta tuttavia osservabile, in entrambi i casi, una differenza tra i canali maggiormente aperti a soggetti individuali o meno strutturati, caratterizzati da una minore entità finanziaria, e quelli con requisiti di accesso più elevati, ai quali è destinata la quota prevalente delle risorse.

### 3.6.3. Il coinvolgimento delle comunità: evidenze e limiti rispetto alle Conclusioni del Consiglio del 2019

La terza domanda assume come parametro il punto 24 delle Conclusioni del Consiglio del 2019, che impegna a coinvolgere gli attori della società civile e gli organismi culturali locali «su un piano di parità» nella pianificazione, concezione e attuazione dei progetti. Il confronto fra i due casi restituisce un quadro differenziato, nel quale è necessario distinguere tra le condizioni di partecipazione previste dai dispositivi e le evidenze disponibili sul coinvolgimento effettivamente realizzato.

Una prima differenza riguarda il modo in cui i due intermediari traducono il coinvolgimento nel disegno dei propri dispositivi. ZMINA introduce nel canale nazionale un mandato partecipativo più specifico di quello previsto dalla call europea: richiede la definizione delle comunità interessate, la cooperazione attiva con attori locali, la descrizione

[202] Elaborazione propria su Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121521, deliverable D2.8, *Project Database*, e Culture Helps, report di selezione nn. 1-14.

dei metodi e delle fasi del loro coinvolgimento e attività non soltanto dimostrative, ma partecipative. Il coinvolgimento delle comunità diventa così una componente esplicita della candidatura e della valutazione. Culture Helps adotta una modalità diversa: il corpus documenta soprattutto un canale di ascolto durante l'attuazione, attraverso il quale i beneficiari formulano valutazioni e proposte sul funzionamento del programma. Alcune di queste indicazioni producono modifiche verificabili, come l'introduzione della mentorship, ma incidono prevalentemente sulle modalità di accompagnamento, sui tempi e sui formati. Non è invece documentato un loro coinvolgimento nella definizione iniziale delle regole e dei criteri del dispositivo.

Nel caso di ZMINA, emerge inoltre uno scarto tra il mandato partecipativo imposto ai progetti finanziati e la composizione dell'organo di selezione: il *Selection Committee* non comprende rappresentanti delle comunità destinatarie o delle autorità locali, mentre tre dei cinque membri appartengono al consorzio. La partecipazione richiesta ai beneficiari nella concezione e nell'attuazione delle attività non trova quindi un equivalente nella procedura attraverso cui gli stessi progetti vengono selezionati.

Diversa è la questione del coinvolgimento nella concezione e nell'attuazione delle singole attività finanziate. Qui il limite delle fonti assume particolare rilievo. I documenti attestano i requisiti imposti dai bandi, ma non consentono di ricostruire sistematicamente il grado di partecipazione raggiunto nei singoli progetti. Le principali evidenze qualitative provengono dai materiali di disseminazione, che restituiscono prevalentemente il punto di vista dei responsabili delle attività e non quello delle comunità coinvolte. Entro questo limite, i casi esaminati mostrano modalità differenti: dalla consultazione strutturata, in cui il contributo dei residenti modifica aspetti del progetto, alla partecipazione entro processi prevalentemente guidati da esperti, fino a forme nelle quali il coinvolgimento coincide soprattutto con la partecipazione o la fruizione delle attività. Il corpus consente quindi di documentare l'esistenza di pratiche partecipative, ma non di stabilire in modo generalizzabile se esse abbiano realizzato la condizione di coinvolgimento «su un piano di parità» formulata dal punto 24.

Un ulteriore elemento riguarda il significato attribuito al termine «comunità», che non risulta uniforme nei diversi canali e progetti. Nel canale nazionale di ZMINA il riferimento è legato direttamente ai territori interessati dalla ricostruzione e alla partecipazione degli attori locali. Nel canale internazionale, invece, la nozione può indicare la diaspora ucraina coinvolta come pubblico delle opere, una comunità ucraina locale organizzata o, in un caso specifico, una comunità professionale composta da operatori della musica indipendente. Il

coinvolgimento documentato riguarda in questi casi soprattutto la partecipazione e la risposta alle attività, più che la loro co-progettazione. In Culture Helps, il canale collaboration attribuisce invece rilievo all'integrazione con le comunità di accoglienza. I due casi mostrano quindi che «comunità» non identifica una categoria univoca, ma può riferirsi a soggetti diversificati.

Nel complesso, il coinvolgimento delle comunità risulta documentato, ma in forme e gradi diversi che non consentono di considerare sistematicamente realizzata la partecipazione «su un piano di parità» prevista dal punto 24.

### 3.6.4. Il confronto diacronico: dal 2023 al 2025

Il confronto con la call 2025 consente di verificare se le modifiche introdotte rispetto al 2023 trovino riscontro nei primi elementi osservabili dell'attuazione. Le principali discontinuità riguardano l'articolazione degli obiettivi, l'aumento da tre a quattro del numero minimo di bandi secondari e la rimozione del requisito esplicito di esperienza pregressa nella gestione di *cascading grants*; la dotazione viene inoltre aumentata in corso di procedura da 5 a 7 milioni di euro, con l'incremento concentrato sul Topic 2.

Sul profilo degli intermediari prevale tuttavia la continuità. L'aumento della dotazione del Topic 2 si accompagna al finanziamento di due progetti, Culture Helps Solidarity e Cultural Horizons, guidati rispettivamente dalla European Cultural Foundation e dall'Ukrainian Cultural Foundation. Entrambe sono organizzazioni con esperienza consolidata nella gestione e redistribuzione di finanziamenti. La rimozione del requisito esplicito di esperienza nel *sub-granting* non si accompagna quindi, nei casi osservabili, all'ingresso di intermediari privi di esperienza nella redistribuzione competitiva.

Una continuità emerge anche nel filone di medio periodo, nel quale il *re-granting* resta facoltativo. U-RE-HERIT nel 2023 e UAxEU nel 2025 scelgono entrambi di non redistribuire risorse finanziarie a terzi. La facoltatività prevista dalle due call si traduce quindi, nei progetti selezionati, nella medesima scelta attuativa. Ciò non implica l'assenza di soggetti esterni dalle attività: U-RE-HERIT, ad esempio, utilizza procedure aperte per selezionare partecipanti a percorsi di formazione e supervisione, senza tuttavia trasferire loro risorse finanziarie.

Non emerge invece una convergenza nelle modalità con cui gli intermediari articolano il *re-granting*. Nel 2025 Culture Helps Solidarity riprende e amplia l'articolazione per tipologia di destinatario già adottata da Culture Helps; ZMINA: Resilience organizza invece i canali in relazione alle diverse fasi del processo creativo, mentre Cultural Horizons distingue tra sostegno diretto a soggetti ucraini e finanziamento di organizzazioni europee che ne ospitano

temporaneamente l'attività. Il confronto diacronico conferma quindi, sul piano del disegno, che i parametri comuni fissati dalle call lasciano agli intermediari un margine significativo nella definizione dei canali e delle relative condizioni di accesso.

Il limite del confronto riguarda gli effetti sui destinatari finali. Per i progetti del 2025 non sono ancora disponibili dati sugli esiti dei bandi secondari sufficientemente completi da replicare l'analisi condotta su ZMINA: Rebuilding e Culture Helps. Non è quindi possibile stabilire se le modifiche introdotte nella seconda call abbiano prodotto un diverso profilo dei destinatari. Nei dati finora osservabili, la principale discontinuità riguarda il disegno degli strumenti, mentre non emerge una corrispondente discontinuità nel profilo degli intermediari o nella scelta di ricorrere al *re-granting* nel filone in cui esso rimane facoltativo.

## 3.7. Esiti

L'analisi consente di rispondere alle tre domande formulate all'inizio del capitolo. Quanto ai modelli operativi, il *re-granting* non assume una configurazione unitaria: entro i parametri comuni fissati dalle call, gli intermediari articolano autonomamente i canali di finanziamento, le soglie di accesso e le condizioni di selezione. La discrezionalità lasciata dal livello europeo si traduce quindi in dispositivi attuativi differenziati.

Quanto ai destinatari finali, i due casi conclusi mostrano che il *re-granting* amplia la platea raggiungibile rispetto all'accesso diretto a Creative Europe, ma non elimina i meccanismi selettivi. La capacità di raggiungere soggetti meno strutturati varia in funzione delle soglie e dei requisiti stabiliti dagli intermediari e, soprattutto, dei diversi canali attraverso cui le risorse vengono redistribuite.

La terza domanda restituisce un risultato più circoscritto. Le fonti documentano forme di coinvolgimento delle comunità, ma non consentono di stabilire sistematicamente se esse abbiano partecipato alla definizione delle attività «su un piano di parità» nel senso indicato dalle Conclusioni del Consiglio del 2019. Il coinvolgimento osservabile assume forme e intensità differenti e non coincide necessariamente con una partecipazione alla progettazione.

Questa cautela riguarda più in generale i limiti del corpus. I dati pubblicati permettono di ricostruire il disegno dei dispositivi e, per i progetti conclusi, una parte rilevante dei loro esiti, ma non consentono una verifica uniforme del profilo organizzativo dei destinatari né delle pratiche partecipative effettivamente realizzate. Le conclusioni possono pertanto mettere in relazione i risultati dell'analisi con il problema più generale posto dalla ricerca, distinguendo ciò che il *re-granting* rende possibile da ciò che la documentazione disponibile consente effettivamente di dimostrare.

# Conclusioni

La ricerca ha esaminato la risposta di Creative Europe al conflitto in Ucraina chiedendosi se gli strumenti attivati tra il 2022 e il 2025 abbiano modificato la capacità del programma di raggiungere soggetti culturali locali poco strutturati e in quale misura abbiano favorito il coinvolgimento delle comunità nella definizione delle attività. L'analisi conduce a una risposta articolata. La «svolta ucraina» è riconoscibile nell'uso esplicito di Creative Europe come strumento di solidarietà, resilienza e preparazione della ricostruzione, nonché nella creazione di azioni dedicate e nell'integrazione del sostegno all'Ucraina negli strumenti ordinari. Essa non coincide però con una trasformazione delle condizioni di accesso diretto previste dalle call esaminate. Il cambiamento più rilevante riguarda invece la distribuzione delle risorse: attraverso il *re-granting*, l'Unione affida a beneficiari intermedi il compito di raggiungere categorie che non potrebbero, o difficilmente potrebbero, accedere alle call principali.

Il quadro ricostruito nel primo capitolo mostra che la risposta successiva al 2022 non nasce in uno spazio politico privo di precedenti. La strategia per le relazioni culturali internazionali del 2016, la *New European Agenda for Culture* del 2018 e le Conclusioni del Consiglio del 2019 avevano già attribuito alla cultura funzioni connesse al dialogo, allo sviluppo, alla prevenzione dei conflitti, alla pace e alla ricostruzione.[203] La dichiarazione della Commissaria Mariya Gabriel dell'aprile 2022 applica queste categorie al caso ucraino e adatta strumenti esistenti mediante proroghe, flessibilità gestionali e risorse mirate.[204] L'elemento nuovo non è quindi l'invenzione di una politica culturale esterna, ma l'impiego esplicito di Creative Europe in risposta a una guerra nel vicinato europeo. Si produce, in altri termini, un'innovazione funzionale entro una continuità istituzionale e strumentale.

Anche il passaggio dell'Ucraina da paese della politica europea di vicinato a paese candidato, nel giugno 2022, assume soprattutto un significato politico, legato al progressivo allineamento all'acquis. Esso amplia e consolida la collocazione dell'Ucraina nel percorso europeo, ma non modifica automaticamente le condizioni richieste ai beneficiari della *strand* CULTURE. Nei programmi di lavoro e nelle call analizzate, l'accesso diretto rimane riservato a persone giuridiche registrate e, nelle azioni considerate, inserite in partenariati transnazionali dotati di capacità operativa e finanziaria. Anche nel contesto emergenziale, i soggetti non istituzionalizzati non diventano beneficiari diretti. Ne consegue una risposta

[203] JOIN(2016) 29 final; COM(2018) 267 final; Conclusioni 2019/C 192/04.
[204] Dichiarazione Gabriel, 21 aprile 2022.

negativa sul piano dell'eleggibilità: la guerra e il mutamento di status non determinano una sospensione dell'architettura cooperativa e consortile del programma.[205]

Il secondo capitolo ha mostrato che, a fronte di questa stabilità, mutano i canali di intervento. Nel 2022 la risposta è affidata ad adattamenti amministrativi di strumenti già operativi; nel 2023 entra nella programmazione una call dedicata; nel 2024, in assenza di una call specifica, il sostegno è incorporato come priorità annuale negli European Cooperation Projects; nel 2025 ritorna una call dedicata, mentre il *financial support to third parties* è ormai menzionato anche nel programma di lavoro. Non emerge dunque una progressione lineare dall'eccezione all'integrazione negli strumenti ordinari: il sostegno resta costante come orientamento politico, ma viene veicolato attraverso canali che si alternano. A cambiare è quindi la forma dell'intervento; non si registra invece alcuna modifica delle condizioni di eleggibilità dei beneficiari diretti.[206]

In questa configurazione, il *re-granting* costituisce il principale dispositivo di apertura verso destinatari altrimenti esclusi. Non si tratta di un meccanismo introdotto per l'Ucraina: il *financial support to third parties* era già presente in altre azioni della *strand* CULTURE. La specificità delle call ucraine consiste nella sua combinazione con l'obbligo di redistribuire almeno il 70 per cento del contributo nei filoni di sostegno immediato, con il massimale di 60.000 euro per sotto-progetto e con obiettivi definiti in relazione alla guerra, allo sfollamento e alla ripresa del settore culturale.[207] L'accesso viene così articolato su due livelli. A monte, pochi consorzi strutturati sono selezionati direttamente dalla Commissione e dall'EACEA; a valle, gli intermediari redistribuiscono una parte consistente delle risorse attraverso bandi secondari. La barriera non scompare, ma viene in parte trasferita al livello degli intermediari, cui è affidata la costruzione delle condizioni concrete di accesso.

Il confronto tra ZMINA: Rebuilding e Culture Helps dimostra che questa delega produce modelli operativi differenti. ZMINA articola i propri canali in base alla destinazione geografica delle attività, distinguendo fra progetti realizzati in Ucraina e progetti realizzati prevalentemente all'estero. Culture Helps li organizza invece in base al tipo di destinatario e alla forma dell'intervento, prevedendo canali separati per persone fisiche, organizzazioni o iniziative indipendenti e partenariati. I parametri comuni della call non determinano quindi un modello unitario. Entro i vincoli europei, gli intermediari definiscono soglie, requisiti, criteri e forme di accompagnamento che incidono direttamente sulla platea dei potenziali

[205] Consiglio europeo, Conclusioni 23-24 giugno 2022 (EUCO 24/22); CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 6-7; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 6-7.
[206] WP 2022; WP 2023; WP 2024; WP 2025; CREA-CULT-2023-COOP-UA; CREA-CULT-2025-COOP-UA.
[207] Cfr. §2.3.5; CREA-CULT-2023-COOP-UA, sez. 2; CREA-CULT-2025-COOP-UA, sez. 2.

beneficiari. La discrezionalità può ampliare l'accesso, come avviene con l'ammissione di persone fisiche e iniziative prive di personalità giuridica, ma può anche reintrodurre requisiti ulteriori, quali cofinanziamento e partenariato transnazionale, soprattutto nei canali di importo più elevato.[208]

L'analisi dei destinatari effettivi consente di precisare la portata di questa apertura. I due progetti hanno esteso il finanziamento a persone fisiche e iniziative indipendenti non ammissibili come beneficiari diretti. ZMINA ha finanziato attività in centri minori, aree rurali, territori di prima linea o de-occupati; Culture Helps ha assegnato sovvenzioni a persone fisiche, iniziative indipendenti, biblioteche comunali, centri giovanili e associazioni locali. Il dato più netto proviene dal canale individuale di Culture Helps: 201 sovvenzioni a persone fisiche, pari al 64,6 per cento dei grant erogati dal progetto.[209] Il *re-granting* amplia dunque effettivamente la platea raggiunta e non può essere descritto come una semplice riproduzione dell'accesso diretto.

L'ampliamento, tuttavia, non è uniforme. Nel canale nazionale di ZMINA, pur formalmente aperto anche a persone fisiche e imprenditori individuali, soltanto due dei ventidue progetti finanziati fanno capo a soggetti non istituzionalizzati in senso stretto. La rimozione del requisito di personalità giuridica amplia la platea potenziale, ma non determina necessariamente un mutamento sostanziale del profilo dei selezionati. Al contrario, la presenza di un canale specificamente destinato alle persone fisiche, come in Culture Helps, produce un accesso numericamente rilevante. Il confronto suggerisce quindi che l'apertura formale è una condizione necessaria ma non sufficiente: il profilo dei destinatari dipende dall'intera architettura del canale, compresi finalità, importi, requisiti e criteri.

La distribuzione delle risorse introduce un'ulteriore distinzione. Nei due casi, i canali più accessibili a soggetti individuali o meno strutturati sono anche quelli caratterizzati dagli importi più bassi, mentre la quota prevalente delle risorse è assegnata ai canali che richiedono requisiti più elevati. Questi ultimi assorbono l'85,8 per cento delle risorse redistribuite da ZMINA e il 59,7 per cento di quelle ricostruite per Culture Helps. Nei canali fondati su partenariato transnazionale, presentazione in inglese o cofinanziamento ricompaiono inoltre organizzazioni già consolidate, reti, festival, musei e istituzioni culturali. Il *re-granting* attenua pertanto la selezione a favore degli attori strutturati, ma non la elimina: la segmentazione dei canali differenzia sia chi può accedere sia l'entità del sostegno accessibile.

[208] ZMINA: Rebuilding, Call for proposals 1-4; Culture Helps, bandi individual, project e collaboration.
[209] Funding & Tenders Opportunities Portal, scheda progetto GA 101121521, deliverable D2.8, *Project Database*; Culture Helps, report di selezione nn. 1-14.

Più cauta è la risposta relativa al coinvolgimento delle comunità. ZMINA traduce il tema in requisiti espliciti per il canale nazionale, imponendo ai progetti di identificare le comunità interessate, cooperare con attori locali e descrivere metodi e fasi della partecipazione. Culture Helps documenta soprattutto un processo di ascolto dei beneficiari durante l'attuazione, dal quale derivano alcuni adattamenti del programma, come l'introduzione della mentorship. Le fonti mostrano quindi pratiche partecipative, ma non consentono di stabilire in modo sistematico se gli attori della società civile e gli organismi culturali locali siano stati coinvolti «su un piano di parità» nella pianificazione, concezione e attuazione dei progetti. La partecipazione assume significati diversi e può indicare consultazione, collaborazione, fruizione delle attività o integrazione con le comunità di accoglienza; non coincide necessariamente con la co-progettazione o con una condivisione del potere decisionale.[210]

Il confronto con la call 2025 conferma, per quanto osservabile, una prevalenza della continuità. L'aumento del numero minimo di bandi secondari, la nuova articolazione in *topic* e la rimozione del requisito esplicito di esperienza pregressa nella gestione di *cascading grants* modificano il disegno, ma non si accompagnano all'ingresso di intermediari privi di esperienza nella redistribuzione competitiva. Nei progetti di medio periodo, nei quali il *re-granting* resta facoltativo, U-RE-HERIT nel 2023 e UAxEU nel 2025 scelgono entrambi di non utilizzarlo. ZMINA: Resilience e Culture Helps Solidarity, prosecuzioni dei due progetti del 2023, e Cultural Horizons confermano invece la pluralità dei modelli di redistribuzione. Poiché i progetti del 2025 sono ancora in corso, non è possibile verificare se tali differenze produrranno un diverso profilo dei destinatari: la discontinuità è osservabile nel disegno, non ancora negli esiti.[211]

Nel complesso, i risultati non sostengono né l'idea di una piena democratizzazione dell'accesso né quella di una semplice riproduzione delle gerarchie esistenti. Il *re-granting* rende possibile ciò che l'architettura diretta di Creative Europe preclude: finanziare persone fisiche, iniziative informali e soggetti locali mediante procedure e importi più vicini alla loro scala operativa. Poiché i bisogni culturali, le pratiche e i significati attribuiti al patrimonio sono territorialmente situati, tale apertura non rappresenta soltanto un ampliamento della platea dei beneficiari, ma una condizione affinché gli interventi possano riflettere la pluralità dei contesti nei quali operano. Questa possibilità si realizza però attraverso intermediari consolidati e secondo dispositivi che possono mantenere o ricreare soglie selettive. Il

[210] 2019/C 192/04, punto 24; ZMINA: Rebuilding, Call for proposals 1-2; Culture Helps, Call selection report for project grants n. 3; Culture Helps, Well-Grounded Art Networking Meeting.
[211] Funding & Tenders Opportunities Portal, schede progetto GA 101121502, 101236421, 101237681, 101237762 e 101237931.

meccanismo assume quindi una funzione di mediazione istituzionale: amplia l'accesso senza eliminare la stratificazione, decentra la selezione senza trasferire necessariamente ai destinatari il potere di definire le regole e avvicina le risorse ai territori senza garantire, da solo, un coinvolgimento paritario delle comunità.

I limiti della ricerca circoscrivono la portata di queste conclusioni. La documentazione disponibile è asimmetrica fra progetti conclusi e progetti in corso e non consente una classificazione uniforme dei destinatari per natura giuridica, dimensione e anzianità. Per Culture Helps, inoltre, gli importi pubblicati nei report di selezione non permettono di verificare in modo conclusivo la quota finale redistribuita. Le fonti qualitative restituiscono prevalentemente la prospettiva dei gestori e dei responsabili delle attività, mentre la voce delle comunità e dei destinatari finali è poco documentata. Di conseguenza, la ricerca può ricostruire con precisione il disegno dei dispositivi e una parte significativa dei loro esiti, ma non può misurare in modo generalizzabile né il grado di istituzionalizzazione di tutti i beneficiari né la qualità effettiva della partecipazione.

Proprio questi limiti indicano due direzioni di approfondimento. La prima riguarda la trasparenza: la pubblicazione, per ciascun *sub-grant*, dell'importo assegnato e di informazioni comparabili sulla natura e sulla dimensione del destinatario renderebbe verificabile non soltanto la correttezza procedurale, ma anche il raggiungimento degli obiettivi di accesso. La seconda riguarda la partecipazione: ricerche fondate sulle esperienze dei destinatari finali e delle comunità potrebbero distinguere più chiaramente tra consultazione, coinvolgimento effettivo dei destinatari nella progettazione e partecipazione alle attività.

Si può dunque concludere che la risposta di Creative Europe all'Ucraina ha ridefinito soprattutto il modo in cui le risorse raggiungono i destinatari, non le condizioni di accesso dei beneficiari diretti. Il *re-granting* ha reso il programma più capace di raggiungere persone fisiche escluse dall'accesso diretto e soggetti locali per i quali l'architettura ordinaria pone barriere più elevate, ma i risultati dipendono dalle scelte degli intermediari e dalla segmentazione dei canali. La «svolta ucraina» non consiste in una rottura con la struttura profonda di Creative Europe: consiste nell'uso intensivo e orientato a un contesto di guerra di un dispositivo già disponibile, capace di aprire nuovi punti di accesso senza annullare le disuguaglianze organizzative che attraversano il programma.

# Bibliografia e fonti

## 1 Letteratura scientifica e contributi analitici


Borzoni, Gianluca, *Cultura e diplomazia. L'evoluzione del soft power in Europa e negli Stati Uniti*, in *Nuova Storia Contemporanea*, n. 1, 2021.

Butsenko, Oleksandr, *Emerging Ukrainian Spatiality on the Background of the War*, Compendium of Cultural Policies & Trends, giugno 2024.

Butsenko, Oleksandr, *Ukraine. Interim Cultural Policy Profile*, Compendium of Cultural Policies & Trends, gennaio 2024.

Calligaro, Oriane, con il contributo di Antonios Vlassis, «The European Policy of Culture. Between Economic Paradigm and the Rhetoric of Exception», in *Politique européenne*, n. 56, 2017, pp. 8-28, DOI: 10.3917/poeu.056.0008.

DiploFoundation, *On the Importance and Essence of Foreign Cultural Policy of States*, DiploFoundation Resources, disponibile online.

Grove, Andrea K., «Culture and Foreign Policy Analysis», in *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2018, DOI: 10.1093/acrefore/9780190846626.013.381.

Mitter, Birgit, «A Retrospective View on the Union's Cultural Policy: The Commission's Objectives in Distributing Project Funds across Europe's Creative Industries», in *Journal of European Integration*, vol. 47, n. 3, 2025, pp. 361-382, DOI: 10.1080/07036337.2024.2382209.

Nye, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004.

Renko, Vappu, Mervi Luonila, Minna Ruusuvirta e Sakarias Sokka, «Constructing Legitimate Multi-Level Cultural Policy: Local and European Objectives in the European Capital of Culture Oulu2026», in *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, vol. 28, n. 2, 2025, pp. 136-155, DOI: 10.18261/nkt.28.2.6.

Yúdice, George, *The Expediency of Culture: Uses of Culture in the Global Era*, Durham, Duke University Press, 2003.


## 2 Rapporti e pubblicazioni istituzionali


Commissione europea, Eastern Partnership Culture Programme, Capacity4dev, scheda di progetto, https://capacity4dev.europa.eu/projects/eastern-partnership-culture-programme_en

CultureForHealth, sito del progetto, https://www.cultureforhealth.eu.

European Committee of the Regions, *Evaluating the Impact of the Creative Europe Programme in Cities and Regions*, studio redatto da Beatrice Errico, Susanna Fontana, Alessandro Gavazzi, Sara Tedesco e Fabio Bisogni, Bruxelles, 2025, DOI: 10.2863/5991613.

European Education and Culture Executive Agency, *Supporting Ukraine's arts and culture. EU values and solidarity at work*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, febbraio 2024.

Organizzazione mondiale della sanità, Ufficio regionale per l'Europa, *Arts and health: supporting the mental well-being of forcibly displaced people*, documento tecnico, 6

luglio 2022,
https://www.who.int/europe/publications/m/item/arts-and-health--supporting-the-mental-well-being-of-forcibly-displaced-people.

# 3 Diritto dell'Unione e accordi internazionali

## 3.1 Diritto primario

Trattato sull'Unione europea (TUE), versione consolidata, GU C 202 del 7.6.2016.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), versione consolidata, GU C 202 del 7.6.2016.

Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al TUE e al TFUE, GU C 202 del 7.6.2016.

## 3.2 Normativa derivata e atti organizzativi

Decisione del Consiglio 2006/515/CE, del 18 maggio 2006, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali.

Decisione del Consiglio 2010/427/UE, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna, GU L 201 del 3.8.2010.

Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi.

Regolamento (UE) n. 1295/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma Europa creativa (2014-2020) e abroga le decisioni n. 1718/2006/CE, n. 1855/2006/CE e n. 1041/2009/CE.

Regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace.

Regolamento (UE) 2021/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2021, che istituisce il programma Europa creativa (2021-2027) e abroga il regolamento (UE) n. 1295/2013.

Regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2021, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III).

## 3.3 Accordi internazionali e processo di adesione dell'Ucraina

UNESCO, *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*, Parigi, 20 ottobre 2005.

Consiglio europeo, *Dichiarazione congiunta del vertice del Partenariato orientale*, Praga, 7 maggio 2009.

Accordo di associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, firmato il 27 giugno 2014.

Accordo tra il Governo dell'Ucraina e la Commissione europea sulla partecipazione dell'Ucraina al programma Creative Europe, Kyiv, 19 novembre 2015.

Accordo tra l'Ucraina e l'Unione europea sulla partecipazione dell'Ucraina al programma Creative Europe (2021-2027), Kyiv, 12 ottobre 2021.

Ucraina, domanda di adesione all'Unione europea presentata ai sensi dell'art. 49 TUE, 28 febbraio 2022.

Commissione europea, *Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Ucraina all'Unione europea*, COM(2022) 407 final, 17 giugno 2022.

Consiglio europeo, *Conclusioni sulla domanda di adesione dell'Ucraina*, 23-24 giugno 2022, EUCO 24/22.

## 4 Documenti di policy e comunicazioni istituzionali

Commissione europea, *Un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*, COM(2007) 242 final, 10 maggio 2007.

Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali*, comunicazione congiunta, JOIN(2016) 29 final, 8 giugno 2016.

Commissione europea, *Una nuova agenda europea per la cultura*, COM(2018) 267 final, 22 maggio 2018.

Consiglio dell'Unione europea, Risoluzione sul piano di lavoro dell'UE per la cultura 2023-2026, 2022/C 466/01, GU C 466 del 7 dicembre 2022.

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni su un approccio strategico dell'UE alle relazioni culturali internazionali*, 2019/C 192/04, GU C 192 del 7.6.2019.

Commissione europea, *EU supports Ukraine through culture*, dichiarazione della commissaria Mariya Gabriel, STATEMENT/22/2550, 21 aprile 2022.

Ministri europei responsabili della cultura e dei media, *Declaration of the European ministers responsible for culture and media on the situation in Ukraine*, riunione informale, Angers, 7-8 marzo 2022, Presidenza francese del Consiglio dell'Unione europea.

Commissione europea, *Chapters of the acquis*, cap. 26, «Education and culture», https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en.

Commissione europea, comunicato sull'esito della call CREA-CULT-2025-COOP-UA e sull'incremento della dotazione finanziaria, 6 ottobre 2025.

## 5 Decisioni di esecuzione e programmi di lavoro

Commissione europea, *Annual Work Programme for the Implementation of the Creative Europe Programme*, 2021.

Commissione europea, *2022 Annual Work Programme for the Implementation of the Creative Europe Programme*, 2022.

Commissione europea, decisione di esecuzione C(2022) 6138 del 31 agosto 2022, recante modifica della decisione relativa ai programmi di lavoro annuali di Creative Europe per il periodo 2021-2025, Annex III: *Annual Work Programme 2023 for the Implementation of the Creative Europe Programme*.

Commissione europea, *2023 Annual Work Programme for the Implementation of Pilot Projects and Preparatory Actions in the Area of Education, Youth, Sport and Culture*, 20 marzo 2023.

Commissione europea, *Commission Implementing Decision of 14.9.2023 amending Implementing Decision C(2021) 3563 on the financing of the Creative Europe Programme for 2021-2025 and the adoption of the work programmes for 2021, 2022,*

*and 2023*, C(2023) 6084 final, Bruxelles, 14 settembre 2023 (Annex IV: *2024 Annual Work Programme for the Implementation of the Creative Europe Programme*).

Commissione europea, *Commission Implementing Decision of 18.9.2024 amending Implementing Decision C(2021) 3563 on the financing of the Creative Europe Programme for 2021-2027 and the adoption of the work programmes for 2021-2024*, C(2024) 6503 final, Bruxelles, 18 settembre 2024 (Annex IV: *2025 Annual Work Programme for the Implementation of the Creative Europe Programme*).

Commissione europea, decisione C(2025) 1910 del 31 marzo 2025, recante adozione del *2025 Annual Work Programme for the Implementation of a Preparatory Action in the Area of Culture*.

## 6 Call for proposals e portali di finanziamento

### 6.1 Call della *strand* CULTURE

CREA-CULT-2022-COOP-1/2/3, *European Cooperation Projects*.

CREA-CULT-2022-EU-HERITAGE-LABEL, *Support for the Implementation of the European Heritage Label*.

CREA-CULT-2022-LIT, *Circulation of European Literary Works*.

CREA-CULT-2022-MME, *Music Moves Europe*, apertura 15 settembre 2022.

CREA-CULT-2022-PERFORM-EU, *Perform Europe*.

CREA-CULT-2023-COOP-1/2/3, *European Cooperation Projects*.

CREA-CULT-2023-COOP-UA, *Support to Ukrainian Displaced People and the Ukrainian Cultural and Creative Sectors*, call document, versione 1.0, 13 settembre 2022, EACEA.

CREA-CULT-2023-LIT, *Circulation of European Literary Works*.

CREA-CULT-2024-COOP-1/2, *European Cooperation Projects*.

CREA-CULT-2024-LIT, *Circulation of European Literary Works*.

CREA-CULT-2024-MME, *Music Moves Europe*.

CREA-CULT-2024-NET, *European Networks of Cultural and Creative Organisations*.

CREA-CULT-2024-PECE, *Pan-European Cultural Entities*.

CREA-CULT-2024-PLAT, *European Platforms for the Promotion of Emerging Artists*.

CREA-CULT-2025-COOP-1/2/3, *European Cooperation Projects*.

CREA-CULT-2025-COOP-UA, Topic 1, 2 e 3, *Support to the Ukrainian Cultural and Creative Sectors*, call document, 30 ottobre 2024, EACEA.

CREA-CULT-2025-LIT, *Circulation of European Literary Works*.

### 6.2 Culture Moves Europe e portali

Culture Moves Europe, *Call for Individual Mobility*, prima, seconda e terza edizione del ciclo 2022-2025 ed edizione 2025-2026, Goethe-Institut per conto della Commissione europea.

Culture Moves Europe, *Call for Residency Hosts*, ciclo 2022-2025, Goethe-Institut per conto della Commissione europea.

Commissione europea, *EU Funding & Tenders Portal*, ricognizione delle call e delle schede progettuali del programma Creative Europe 2021-2027.

# 7 Fonti progettuali

## 7.1 Schede di progetto nel Funding & Tenders Portal


Commissione europea, EU Funding & Tenders Portal, scheda del progetto *ZMINA: Rebuilding*, Grant Agreement n. 101121521.

Commissione europea, EU Funding & Tenders Portal, scheda del progetto *Culture Helps / Культура допомагає*, Grant Agreement n. 101121535.

Commissione europea, EU Funding & Tenders Portal, scheda del progetto *U-RE-HERIT*, Grant Agreement n. 101121502.

Commissione europea, EU Funding & Tenders Portal, scheda del progetto *ZMINA: Resilience*, Grant Agreement n. 101236421.

Commissione europea, EU Funding & Tenders Portal, scheda del progetto *Culture Helps Solidarity*, Grant Agreement n. 101237762.

Commissione europea, EU Funding & Tenders Portal, scheda del progetto *Cultural Horizons*, Grant Agreement n. 101237681.

Commissione europea, EU Funding & Tenders Portal, scheda del progetto *UkrAinian cultural eXchange with European Union (UAxEU)*, Grant Agreement n. 101237931.


## 7.2 ZMINA Rebuilding


ZMINA: Rebuilding, documentazione contrattuale: D1 *Kick-off Event*; D2 *Call for Proposals 1* (prima ondata nazionale); D3 *Capacity Building Trainings*; D2.3 *Visual Identity*; D7 *Call for Proposals 2* (prima ondata internazionale); D8 *Call for Proposals 3* (seconda ondata nazionale); D4.2 *Grantees' Manual*; D2.8 *Project Database*; D11 *Call for Proposals 4* (seconda ondata internazionale).

IZOLYATSIA, pagine del progetto e articoli di bilancio delle quattro ondate di *sub-grant*, 18 dicembre 2023, 28 marzo 2024, 9 luglio 2024 e 23 dicembre 2024, izolyatsia.org.

ZMINA, database dei progetti, sezione *Stories* e bandi dell'edizione *Resilience*, zmina.eu.


## 7.3 Culture Helps


Culture Helps, documentazione contrattuale: *Established Document with Reporting Rules and Principles*; quattordici bandi - *Individual Grants* nn. 1-7, *Project Grants* nn. 1-4 e *Collaboration Grants* nn. 1-3 - e i corrispondenti quattordici *Call Selection Reports*; *Webinar* nn. 1-6; D19 e D22, *Networking Meeting Wrocław* e relativi materiali di feedback; D20, *Well-Grounded Art Networking Meeting*, Kyiv; D21, *Toolkit*; D23, *Library*; D41, *Published Stories*.

Culture Helps, *How to Take Care of Mental Health in Times of War*, toolkit, 2025.

Culture Helps, *Style and Communication Guide*, Annex 5, e materiali di briefing per i beneficiari.

Culture Helps, registrazioni e presentazioni delle sessioni informative relative ai bandi Individual, Project e Collaboration.

Zusa e Insha Osvita, pagine del progetto e dei bandi Culture Helps, zusaculture.org e insha-osvita.org.

Culture Helps Solidarity, sito del progetto, culturehelpssolidarity.eu.


## 7.4 Altri progetti analizzati

U-RE-HERIT, pagine del progetto e sezione *Thematic Activities*, architektusajunga.lt/ureherit; Urban Hack, urbanhack.eu.

Cultural Horizons, Ukrainian Cultural Foundation, bandi *Innovative Cultural Products*, *Artistic Debuts*, *European Local Culture* e *Mobility*, ucf.in.ua; Cultural Vistas, *Residency Guide*, culturalvistas.eu.

European League of Institutes of the Arts, pagine del progetto UAxEU, elia-artschools.org.