



# ECONOMIA SOCIALE E VOLONTARIATO NELLE POLITICHE EUROPEE. CONCORRENTI O CONVERGENTI?

*ECONOMIA SOCIALE, VOLONTARIATO CIVICO E VOLONTARIATO UE:  
TRE TRAIETTORIE ISTITUZIONALI (2010-2025)*

*Sabina Polidori\* e Ksenija Fonović\*\**

**X Convegno SISEC, Firenze 28-31 gennaio 2026**

Sessione 8.11.

*«Economia sociale nell'era del disordine.*

*Innovazione, mutualismo e conflitti trasformativi tra territori, welfare e migrazioni»*



# CONTENUTI

**TEMA 01 LA RICERCA: CONTESTO, APPROCCIO TEORICO, DOMANDE DI RICERCA, METODOLOGIA**

**TEMA 02 ECONOMIA SOCIALE**

**TEMA 03 VOLONTARIATO**

**TEMA 04 VOLONTARIATO EU**

**TEMA 05 VOLONTARIATO CIVICO**

**TEMA 06 RISULTANZE «IN PROGRESS»**

**TEMA 07 RIFLESSIONI «IN PROGRESS»**

**TEMA 08 BIBLIOGRAFIA**



## Sezione della presentazione

## Cosa indica / Come leggerla

- 1. La ricerca**

Introduce il quadro generale: contesto europeo e italiano, approccio teorico (istituzionalismo storico + MSF), domande di ricerca e metodologia. Serve per capire *da dove partiamo* e *come analizziamo* i flussi di policy.
- 2. Economia sociale**

Presenta la traiettoria istituzionale dell'economia sociale a livello UE (2010–2025): continuità, soft law, governance stabile, ruolo del GECES, Action Plan 2021–2030. Mostra *perché* l'economia sociale è un campo consolidato.
- 3. Volontariato**

Introduce il volontariato come ambito complesso e biforcuto: volontariato civico e volontariato UE. Serve per capire *perché* non esiste un'unica politica europea sul volontariato.
- 4. Volontariato UE**

Analizza il filone programmatico: SVE → ESC, regolamenti vincolanti, logica di mobilità e competenze. Mostra *come* il volontariato europeo sia istituzionalizzato tramite programmi.
- 5. Volontariato civico**

Analizza il filone civico: EYV2011, PAVE, pareri CESE, frammentazione post-2013. Serve per capire *perché* il volontariato civico non entra nel Piano UE per l'economia sociale.
- 6. Risultanze “in progress”**

Confronta i tre flussi: continuità dell'economia sociale, discontinuità del volontariato civico, consolidamento del volontariato UE. Mostra divergenze, asimmetrie e finestre di convergenza.
- 7. Riflessioni “in progress”**

Interpreta i risultati: perché l'economia sociale si istituzionalizza e il volontariato no; ruolo della governance; contributo dei contesti nazionali (Italia come laboratorio).

Negli ultimi quindici anni, le politiche europee hanno ridefinito il ruolo degli attori della solidarietà organizzata, collocando economia sociale e volontariato dentro un quadro strategico segnato da inclusione, sostenibilità e innovazione sociale. Tuttavia, questi due ambiti hanno seguito **traiettorie istituzionali profondamente diverse**.

In questo processo di lungo periodo, il volontariato – storicamente ancorato ai principi di gratuità, solidarietà e cittadinanza attiva – ha conosciuto una visibilità discontinua e una collocazione ambigua nei quadri strategici, ponendo interrogativi sul suo rapporto con l'economia sociale e sulle possibilità di convergenza e fertilizzazione incrociata tra i due ambiti.

A livello europeo, il 2011 rappresenta un punto di svolta: l'**Anno europeo del volontariato (EYV2011)** porta il volontariato al centro dell'agenda politica, mentre la **Social Business Initiative** avvia il percorso di consolidamento dell'economia sociale. Negli anni successivi, l'economia sociale si sviluppa come **ecosistema stabile**, sostenuto da strumenti di soft law e culminato nell'**Action Plan for the Social Economy (2021–2030)**.

Il volontariato, invece, perde progressivamente riconoscimento come ambito autonomo: le sue dimensioni civiche vengono assorbite in cornici più ampie (partecipazione, governance), mentre una parte viene **ricodificata nei programmi europei**, in particolare attraverso il **Corpo Europeo di Solidarietà**, basato su regolamenti vincolanti.

# 2010

*Strategia Europa  
2020*

*"crescita inclusiva,  
intelligente e sostenibile"  
e "promozione  
dell'innovazione sociale e  
dell'occupazione"*

>>>

*BENE COMUNE  
TERZO SETTORE*

# 2011

*Anno europeo  
delle attività di  
volontariato che  
promuovono la  
cittadinanza attiva*

*Social Business  
Initiative (SBI)*

# 2021

?

*Piano d'azione per  
l'economia sociale  
(APSE)*





Il contesto italiano presenta una storia diversa, più stratificata e coerente nel tempo. La **Legge 266/1991** e la **Carta dei Valori del Volontariato (2001)** hanno definito il volontariato come attività gratuita, libera e solidaristica, radicata nella cittadinanza attiva e nella responsabilità civica.

La riforma del Terzo settore (2017) ha ulteriormente rafforzato questa infrastruttura per tutti i volontari che operano negli ETS, mentre i recenti **piani locali** (come quelli di Bologna e Torino) mostrano come i territori possano integrare volontariato, welfare di comunità e innovazione sociale.

Il **Piano nazionale per l'economia sociale (MEF, 2025)** introduce un elemento nuovo: una sezione dedicata al volontariato, riconosciuto come fenomeno costituzionalmente rilevante e come risorsa per lo sviluppo territoriale.

**In questo quadro, la ricerca analizza** come i flussi di policy europei abbiano costruito – o mancato di costruire – un terreno comune tra volontariato ed economia sociale, e in che misura i contesti nazionali, in particolare l'Italia, possano **ricomporre le asimmetrie** presenti a livello UE.

**L'obiettivo è comprendere** se i due ambiti siano concorrenti, paralleli o convergenti, e quali condizioni favoriscano una **fertilizzazione incrociata** capace di sostenere coesione sociale, innovazione democratica e sviluppo territoriale.





### Ruolo e riconoscimento

- Il volontariato è parte integrante dell'ecosistema dell'economia sociale.
- Contribuisce alla produzione di beni di interesse generale e alla coesione territoriale.
- È riconosciuto come infrastruttura civica e relazionale, non residuale né sostitutiva

### Volontari e welfare di prossimità:

- Centralità nel welfare territoriale e di comunità:
- Valorizzazione del volontariato non organizzato.
- Riconoscimento del contributo alla cura delle comunità e al capitale sociale.
- Raccordo strutturale con il Centro Servizi per il Volontariato (CSV).

### Confini tra volontariato e lavoro

- Attenzione esplicita alla distinzione tra lavoro retribuito e attività volontaria.
- Valorizzazione del volontariato senza sostituzione impropria del lavoro.
- Possibile riconoscimento di crediti formativi e percorsi di capacitazione.
- Inquadramento coerente con amministrazione condivisa e qualità del lavoro.

### Dimensione culturale e generativa

- Promozione della cultura del mutualismo e del volontariato.
- Coinvolgimento delle nuove generazioni.
- Volontariato come leva di: partecipazione democratica, apprendimento civico, rigenerazione sociale.

Il volontariato non è supplenza del pubblico, ma risorsa generativa, relazionale e trasformativa per lo sviluppo territoriale e l'economia sociale.

**Volontariato come infrastruttura  
civica del welfare territoriale, con forte attenzione ai confini  
istituzionali.**





Il volontariato non è solo azione solidale, ma leva storica, culturale e competenze dello sviluppo dell'economia sociale e dell'innovazione territoriale.

## Contesto di riferimento



### Inquadramento generale

- Il Piano riconosce il volontariato come parte integrante dell'ecosistema dell'economia sociale.
- Inserito nella tradizione torinese di innovazione sociale, solidarietà e filantropia.
- Contributo storico e strutturale allo sviluppo del welfare e dell'imprenditorialità sociale.

### Volontariato come risorsa dell'ecosistema

- Il Terzo settore torinese:
  - *integra imprese sociali, cooperative, associazioni e ODV*
  - *mobilità competenze, relazioni e capitale sociale*
- Il volontariato contribuisce alla generazione di impatto sociale diffuso, anche a sostegno di modelli imprenditoriali.

### Connessione storica tra volontariato, welfare e impresa sociale

- Radici nella:
  - *tradizione educativa, assistenziale e comunitaria;*
  - *nascita delle cooperative sociali.*
- Il volontariato è riconosciuto come fattore abilitante dello sviluppo dell'economia sociale torinese

### Volontari, competenze e capacitazione

- Forte attenzione allo sviluppo delle competenze, anche:
  - *nelle figure di volontariato;*
  - *nelle "prime linee" a contatto con i bisogni dei territori.*
- Il volontariato è parte dei processi di:
  - apprendimento collettivo, coprogettazione trasformativa, leadership diffusa,

### Volontariato e partnership multi-attore

- Inserimento del volontariato nei:
  - *processi di governance collaborativa;*
  - *ecosistemi multi-attore (pubblico, privato, Terzo settore).*

Coinvolgimento anche di: associazionismo volontariato giovanile

- *In una logica di impact commons territori.*





### PIANO D'AZIONE NAZIONALE DELL'ECONOMIA SOCIALE \*

IN ATTUAZIONE DELLA RACCOMANDAZIONE DEL 27 NOVEMBRE 2023 SULLO SVILUPPO DELLE CONDIZIONI QUADRO DELL'ECONOMIA SOCIALE (C/2023/1344)

### Titolo III

Del volontario e dell'attività di volontariato ← CTS

Art. 17. *Volontario e attività di volontariato*

<b>Riconoscimento</b>	Fenomeno socialmente e giuridicamente rilevante, con <b>pregio costituzionale</b> (artt. 2 e 118 Cost.) e ruolo primario nella coesione sociale.
<b>Funzione sistemica</b>	Generatore di <b>relazionalità, fiducia e capitale sociale</b> , considerate precondizioni per le attività economico-sociali.
<b>Relazione con l'economia sociale</b>	Infrastruttura <b>trasversale</b> che connette ETS, imprese sociali, cooperative e comunità.
<b>Competenze</b>	Centralità della <b>formazione continua dei volontari</b> e della <b>validazione/certificazione delle competenze</b> acquisite.
<b>Target prioritari</b>	Giovani e studenti: integrazione con <b>servizio civile**</b> , <b> tirocini</b> e percorsi educativi.
<b>Innovazione</b>	Sviluppo di <b>piattaforme digitali</b> per il matching volontari-organizzazioni e per la gestione delle attività.
<b>Governance e reti</b>	Promozione di <b>reti e partenariati</b> tra volontariato e altri attori dell'economia sociale.
<b>Valore pubblico</b>	Volontariato come <b>leva civica ed economica</b> , non solo solidale.
<b>Monitoraggio</b>	Introduzione di <b>indicatori</b> per misurare il <b>valore sociale ed economico del volontariato</b> .

\*Versione in consultazione, chiusa il 14.11.2025

\*\* Il servizio civile non è assimilabile all'attività di volontariato, come non lo sono il Servizio volontario Europeo e il Corpo Europeo di solidarietà, perché non presentano i requisiti di gratuità, spontaneità e assenza di compensi che caratterizzano il volontariato.

# LA RICERCA

## Approccio teorico



### Istituzionalismo storico\*>>>>Chiave di lettura

- Le politiche pubbliche sono processi di lungo periodo, segnati da sequenze storiche e scelte iniziali.
- Le decisioni istituzionali tendono a consolidarsi, orientando le traiettorie future.
- Alcuni cambiamenti risultano incrementali, altri più difficili da attivare.

### Volontariato ed economia sociale

- Le politiche UE e nazionali vanno lette come stratificazioni successive di norme, strumenti e discorsi.
- Economia sociale: percorso di istituzionalizzazione continuo e cumulativo.
- Volontariato: traiettoria più discontinua, legata a specifiche finestre politiche (es. EYV 2011)

### Divergenze e asimmetrie

- Cornici di policy privilegiano attori economicamente leggibili e misurabili.
- Il volontariato, fondato su gratuità, spontaneismo, cittadinanza attiva, ecc. è meno compatibile con tali logiche.
- Progressiva perdita di specificità a favore di categorie più ampie (partecipazione, governance, ecc.).

### Spazi di ricomposizione

*L'istituzionalismo storico aiuta a leggere:*

- la persistenza dell'economia sociale come ambito autonomo.
- La marginalizzazione relativa del volontariato.
- Le finestre di cambiamento (es. Piano nazionale economia sociale 2025).

*Italia come laboratorio:*

Strumenti dell'economia sociale → rafforzano il volontariato  
valori del volontariato → riequilibrano l'economia sociale



### Dilemma iniziale:

*Come si configura il ruolo del volontariato nelle politiche europee contemporanee?*

*Per quali ragioni il Piano d'Azione europeo per l'economia sociale non include il volontariato come ambito esplicito di policy?*

Dimensione	Domande di ricerca
<b>Costruzione istituzionale</b>	In che modo l'economia sociale e il volontariato sono stati costruiti e riconosciuti come ambiti di policy nel processo decisionale dell'UE a partire dal 2010?
<b>Dinamiche di policy</b>	In che misura i flussi di policy dell'UE relativi all'economia sociale e al volontariato si sviluppano in modo convergente, divergente o parallelo?
<b>Agenda e temporalità</b>	Quali finestre di policy hanno favorito l'emersione del volontariato e perché tali momenti non si sono consolidati nel tempo?
<b>Strumenti e governance</b>	Quali strumenti di policy l'UE privilegia per l'economia sociale e quali per il volontariato, e con quali effetti sugli equilibri tra gli attori del terzo settore?
<b>Dimensione discorsiva</b>	Come evolvono nel tempo i linguaggi e le cornici discorsive utilizzate dall'UE per definire economia sociale e volontariato?
<b>Asimmetrie istituzionali</b>	Cosa rivelano queste traiettorie sulla diversa istituzionalizzazione dell'economia sociale rispetto al volontariato?
<b>Livello nazionale</b>	In che misura i contesti nazionali, in particolare l'Italia, compensano o rielaborano le asimmetrie presenti a livello europeo?
<b>Implicazioni normative</b>	Quale modello di economia sociale/terzo settore, volontariato emerge dalle politiche UE tra istituzionalizzazione, partecipazione e governance collaborativa?



E' costruita attraverso il **Modello dei flussi multipli\*** (Zahariadis, 2016)\*\*, per analizzare come le istanze di riconoscimento si trasformano in orientamenti istituzionali e documenti di policy.

Primo risultato - **Quadro analitico: mappa dei quattro filoni dei flussi politici**

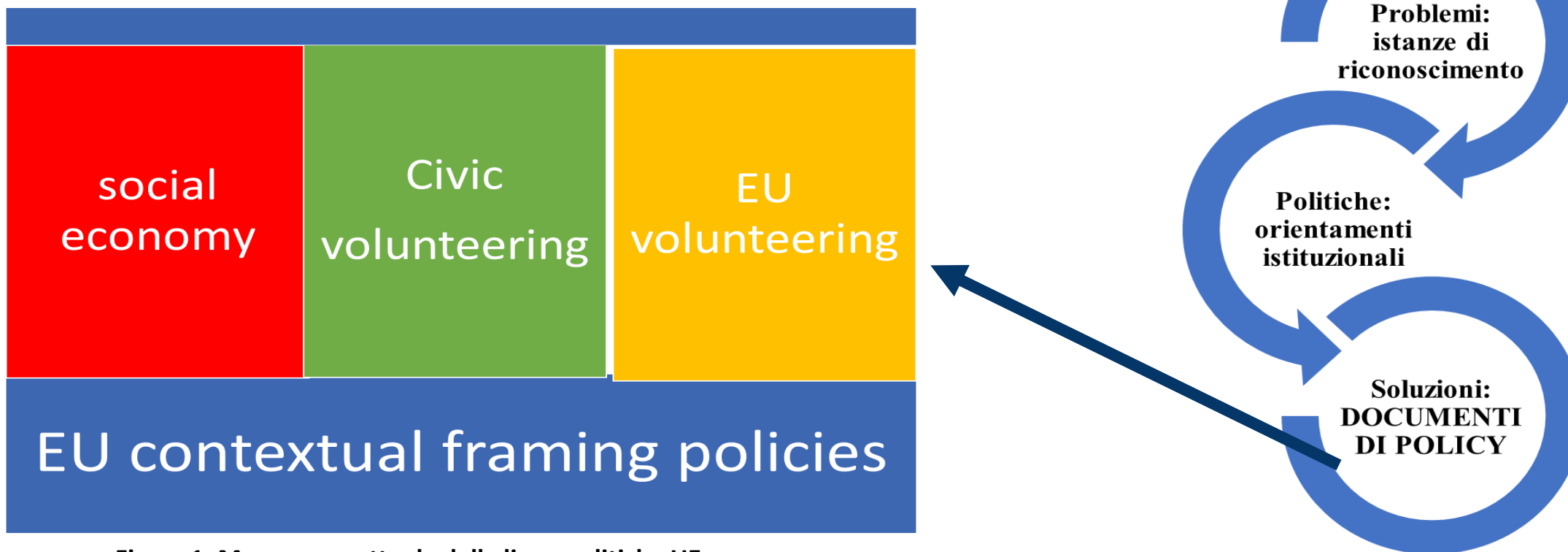


Figura 1. Mappa concettuale delle linee politiche UE

\*Multiple Streams Framework – MSF

\*\*Zahariadis, N. (Ed.). (2016). *Manuale di definizione dell'agenda delle politiche pubbliche*. Edward Elgar.



L'ambito temporale dell'analisi copre gli ultimi **quindici anni**, dal 2010 al 2025.

Il **2011** è considerato un momento fondamentale per l'emergere sia dell'**economia sociale** che del **volontariato** nell'arena politica dell'UE.

I corpora politici analizzati sono suddivisi tra

- **core**, oggetto dell'analisi;
- **contesto**, esplicativo del più ampio contesto politico e della direzione strategica, e quindi determinante per l'orientamento politico dei flussi politici fondamentali.

Le tabelle che forniscono la **mappa dei quattro filoni dei flussi politici** (tre fondamentali: economia sociale, volontariato civico e volontariato UE e il quarto - contestuale - che presenta i quadri strategici trasversali più rilevanti dell'UE) classificano tutta la documentazione esaminata in base alle seguenti **variabili chiave**:

- Anno
- Riferimento politico (documento/strumento)
- Istituzione
- Tipologia (tipo di documento/strumento)
- Natura giuridica/normativa (soft law/quasi soft law/hard law)
- Funzione strategica (definizione dell'agenda/attuazione/monitoraggio)

L'approccio adottato – insieme alla classificazione dei documenti - consente di analizzare le politiche pubbliche non solo nei contenuti, ma nella loro struttura di governance, evidenziando convergenze e divergenze tra ambiti istituzionali. La classificazione dei documenti permette di tracciare traiettorie, identificare strumenti operativi e valutare il grado di istituzionalizzazione, offrendo così una base empirica per migliorare la progettazione, il coordinamento e la legittimazione delle politiche.



### Classificazione dei documenti politici dell'UE

Tipologia	Caratteristiche principali	Esempi	Forza normativa
<b>Hard law</b>	Strumenti <b>vincolanti</b> , fondati sui trattati; creano <b>diritti e obblighi</b> ; soggetti a <b>controllo giurisdizionale</b>	Regolamenti, Direttive, Decisioni	<b>Alta</b> – effetti giuridici diretti
<b>Soft law</b>	Strumenti <b>non vincolanti</b> ; orientano comportamenti, coordinano attori, plasmano aspettative tramite persuasione o impegno politico	Comunicazioni, Raccomandazioni, Orientamenti, Piani d'azione, Conclusioni del Consiglio	<b>Bassa</b> – influenza politica e cognitiva
<b>Quasi-soft law</b>	Strumenti formalmente <b>non vincolanti</b> , ma integrati in <b>meccanismi di governance</b> , monitoraggio, finanziamento o coordinamento che ne aumentano l'efficacia	Linee guida operative, quadri di attuazione, strumenti collegati a condizionalità o reporting	<b>Intermedia</b> – effetti indiretti o di fatto

### Criteri di classificazione

Criterio/tipologia	Descrizione sintetica
<b>Base giuridica</b>	Posizione nella gerarchia delle norme UE
<b>Vincolatività</b>	Presenza/assenza di obblighi e sanzioni
<b>Istituzioni emittenti</b>	Chi adotta il documento e con quale procedura
<b>Destinatari</b>	A chi è rivolto e quanto margine lascia
<b>Ruolo nella governance</b>	Collegamenti con attuazione, coordinamento, risorse



Anno	Riferimento	Istituzione	Tipologia	Natura giuridica	Funzione
2011	Iniziativa per l'imprenditoria sociale (SBI) – COM(2011) 682 definitivo	Commissione	Comunicazione	Soft law	Quadro strategico fondamentale.
2012	Parere del CESE sull'SBI (INT/639)	CESE	Parere	Soft law	Parere consultivo; contribuisce alla definizione dell'agenda.
2015	Conclusioni del Consiglio sulla promozione dell'economia sociale	Consiglio	Conclusioni	Soft law	Politicamente autorevole ma non vincolante.
2016	Parere del CESE sullo spazio europeo della ricerca sociale e il ruolo dell'economia sociale (SOC/546)	CESE	Parere	Soft law	Strumento consultivo nel dibattito sullo Spazio europeo della sicurezza e della resilienza.
2018	Parere del CESE su un piano d'azione europeo per l'economia sociale (INT/879)	CESE	Parere	Soft law	Strategico e consultivo; nessun obbligo vincolante.
2021	Piano d'azione per l'economia sociale (APSE) – COM(2021) 778 definitivo	Commissione	Comunicazione / Piano d'azione	Soft law	Definizione di priorità, obiettivi e azioni.
2022	Percorso di transizione per l'economia sociale e di prossimità	Commissione	Documento di lavoro dei servizi della Commissione	Quasi-soft law	Integrato nei processi di attuazione, monitoraggio e coordinamento.
2023	Raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale (C/2023/1344)	Consiglio	Raccomandazione	Soft law	Non vincolante ma orientativa per gli Stati membri.
2024	Parere del CESE sull'attuazione dell'APSE (INT/1023)	CESE	Parere	Soft law	Supporta monitoraggio e governance iterativa dell'APSE.
2025	Nessun atto ufficiale UE rilevante su economia sociale o volontariato				

Sia l'economia sociale che il volontariato sono integrati in un fitto strato di **politiche contestuali dell'UE**.

Queste politiche contestuali di inquadramento comprendono strategie generali quali *Europa 2020*, il *pilastro europeo dei diritti sociali*, *NextGenerationEU* e agende tematiche su competenze, democrazia, gioventù e sostenibilità. Esse non costituiscono flussi autonomi, ma funzionano come **strutture di opportunità** all'interno del flusso politico dell'MSF. Forniscono **legittimità normativa** e **canali di finanziamento** sia per l'economia sociale che per il volontariato, privilegiando al contempo alcuni inquadramenti rispetto ad altri. In particolare, alcune politiche contestuali - come il *Green Deal europeo* o la *strategia industriale dell'UE* - sono più strettamente allineate con l'economia sociale, mentre altre - come il piano d'azione europeo per la democrazia o la strategia per i giovani - risuonano principalmente con il volontariato.

I quadri strategici a livello dell'UE rappresentano l'infrastruttura per promuovere la visione unitaria del terzo settore.

La nostra mappatura mostra come questi abbiano fornito **strutture di opportunità sia condivise che divergenti** per l'economia sociale e il volontariato. Ciò spiega perché la convergenza è possibile, ma non automatica.



Anno	Riferimento politico	Istituzione	Tipologia	Natura giuridica	Funzione
2011	<i>Iniziativa per l'imprenditoria sociale (SBI) – COM(2011) 682 definitivo</i>	Commissione	Comunicazione	Soft law	Quadro strategico fondamentale.
2012	<i>Parere del CESE sull'SBI (INT/639)</i>	CESE	Parere	Soft law	Parere consultivo; non ha valore giuridico ma contribuisce alla definizione dell'agenda.
2015	<i>Conclusioni del Consiglio sulla promozione dell'economia sociale</i>	Consiglio	Conclusioni	Soft law	Politicamente autorevole ma giuridicamente non vincolante.
2016	<i>Parere del CESE sullo spazio europeo della ricerca sociale e il ruolo dell'economia sociale (SOC/546)</i>	CESE	Parere	Soft law	Strumento consultivo inserito nel dibattito politico sullo Spazio europeo della sicurezza e della resistenza.
2018	<i>Parere del CESE su un piano d'azione europeo per l'economia sociale (INT/879)</i>	CESE	Parere	Soft law	Strategico e consultivo; nessun obbligo vincolante.
2021	<i>Piano d'azione per l'economia sociale (APSE) – COM(2021) 778 definitivo</i>	Commissione	Comunicazione / Piano d'azione	Soft law	Non vincolante; definizione di priorità, obiettivi e azioni.
2022	<i>Percorso di transizione per l'economia sociale e di prossimità</i>	Commissione	Documento di lavoro dei servizi della Commissione	Quasi-soft law	Formalmente non vincolante ma operativo; integrato nei processi di attuazione, monitoraggio e coordinamento delle parti interessate.
2023	<i>Raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale (C/2023/1344)</i>	Consiglio	Raccomandazione	Soft law	Strumento classico di soft law; non vincolante ma normativo per gli Stati membri.
2024	<i>Parere del CESE sull'attuazione dell'APSE (INT/1023)</i>	CESE	Parere	Soft law	Consulenza; sostiene il monitoraggio e la governance iterativa dell'APSE.

L'economia sociale è emersa nell'ultimo decennio come un **filone politico dell'UE altamente consolidato**, caratterizzato da continuità nel tempo, un insieme coerente di attori istituzionali e una notevole coerenza negli strumenti politici.

**L'iniziativa per l'impresa sociale (2011)** rappresenta il momento fondante di questo filone, inquadrando le imprese sociali e le forme organizzative correlate come fattori chiave per la crescita inclusiva, l'occupazione e l'innovazione sociale. I documenti successivi, in particolare il **piano d'azione per l'economia sociale (2021)**, non sostituiscono ma piuttosto *integrano* questo quadro iniziale, affinando progressivamente gli obiettivi relativi all'ampliamento, all'integrazione e al miglioramento delle condizioni quadro.

È importante sottolineare che anche i documenti che si avvicinano maggiormente all'attuazione, come il **Percorso di transizione per l'economia di prossimità e sociale (2022)**, rimangono al di fuori dell'ambito della regolamentazione vincolante. La loro funzione è principalmente coordinativa e strategica, rafforzando l'interpretazione dell'economia sociale come un **campo politico sistemico**, governato attraverso la definizione di un'agenda, l'orientamento e il monitoraggio piuttosto che attraverso obblighi giuridici vincolanti.

Questo ricorso esclusivo a strumenti di soft law è segno di un orientamento politico maturo e stabile, in cui la **definizione del problema** (la necessità di rafforzare l'ecosistema dell'economia sociale), le **soluzioni politiche** (condizioni quadro, visibilità, accesso ai finanziamenti) e gli **attori responsabili** (Commissione, Consiglio, CESE) sono strettamente allineati.

In questo corpus non sono presenti strumenti **giuridici vincolanti**, il che avvalorava l'interpretazione secondo cui l'UE fa affidamento su **una governance non vincolante** nel settore del terzo settore/dell'economia sociale. Il **percorso di transizione** è classificato come **quasi non vincolante**, poiché la sua influenza non deriva dalla sua applicabilità giuridica, ma dal suo ruolo nella strutturazione dell'attuazione, delle tempistiche e degli impegni delle parti interessate.



Anno	Documento/strumento	Istituzione	Tipologia	Temi principali
2014	<i>Conferenza di Roma – Social Economy Rome</i>	Ministero del Lavoro / Commissione UE	Conferenza internazionale	Economia sociale, crescita UE
2015	<i>Dichiarazione di Lussemburgo</i>	Stati membri UE	Dichiarazione politica	Economia sociale, cooperazione intergovernativa
2012–oggi	<i>GECES – Gruppo di esperti sull'economia sociale</i>	Commissione Europea	Gruppo di esperti	Impresa sociale, policy design

Un ruolo fondamentale in questo percorso è stato svolto dal **GECES**, il gruppo di esperti della Commissione dedicato all'economia sociale e all'impresa sociale, che ha contribuito a consolidare evidenze, definizioni e orientamenti strategici.

**La Conferenza di Roma del 2014**, organizzata durante il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE, ha rappresentato uno dei momenti più significativi di visibilità politica dell'economia sociale in Europa, riunendo oltre 190 relatori da 25 Paesi e definendo la Rome Strategy. Questo lavoro ha preparato il terreno alla **Dichiarazione di Lussemburgo del 2015**, che ha avviato una cooperazione intergovernativa oggi estesa a 20 Stati membri e ha consolidato l'economia sociale come pilastro delle politiche europee.



Il volontariato come ambito politico europeo – a nostro avviso - si è sviluppato combinando **due logiche istituzionali distinte**, che riflettono la governance multilivello dell'UE.

### 1. Volontariato civico (logica nazionale/comunitaria)

- Basato sulla concezione tradizionale del volontariato: attività libera, non retribuita, orientata al bene comune.
- Radicato nella vita quotidiana delle comunità locali e nei sistemi democratici nazionali.
- A livello UE è veicolato soprattutto tramite:
  - società civile organizzata,
  - rappresentanze nazionali,
  - reti del terzo settore/economia sociale.

### 2. Volontariato dell'UE (logica transnazionale/programmatica)

- Connesso alle politiche di integrazione europea.
- Si sviluppa attraverso programmi UE di:
  - mobilità,
  - scambi transnazionali,
  - progetti finanziati dall'Unione.
- Rafforza e collega organizzazioni e comunità oltre i confini nazionali.

### Perché questa dualità è rilevante

- Le due logiche coesistono ma non sono sempre state riconosciute esplicitamente.
- Questa “zona grigia” ha limitato la capacità del volontariato di presentarsi e rappresentarsi come **ambito politico europeo unitario**.
- Chiarire la distinzione aiuta a leggere meglio gli strumenti UE e a costruire una rappresentanza più efficace.

I due filoni politici che emergono:

- Volontariato civico
- Volontariato dell'UE



Anno	Riferimento	Istituzione	Tipologia	Natura giuridica	Funzione
2016	<i>Parere del CESE su «Il Corpo europeo di solidarietà e il volontariato» (SOC/555)</i>	CESE	Parere	Soft law	Fornisce contributi consultivi e raccomandazioni politiche sulla struttura, la portata e il valore aggiunto del Corpo europeo di solidarietà, collegandolo ai quadri esistenti in materia di volontariato.
2018	<i>Regolamento (UE) 2018/1475 che istituisce il Corpo europeo di solidarietà (2018-2020)</i>	Parlamento e Consiglio	Regolamento	Legge vincolante	Istituisce il Corpo europeo di solidarietà come programma dell'UE, definendone gli obiettivi, la governance, le azioni ammissibili, le norme di finanziamento e le modalità di attuazione.
2021	<i>Regolamento (UE) 2021/888 che istituisce il Corpo europeo di solidarietà (2021-2027)</i>	Parlamento e Consiglio	Regolamento	Legge vincolante	Consolida ed estende il Corpo europeo di solidarietà, rafforzandone gli obiettivi, l'ambito di applicazione e il bilancio nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027.
2025	<i>Relazione della Commissione sulla valutazione finale dell'iniziativa "Volontari dell'aiuto dell'UE" (COM(2025) 141)</i>	Commissione	Relazione	Quasi-soft law	Valuta l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza e il valore aggiunto dell'iniziativa "Volontari dell'aiuto dell'UE" per orientare la progettazione dei programmi futuri e le decisioni legislative.



Un filone di volontariato analiticamente distinto:  
**il volontariato europeo come ambito politico basato su programmi.**



Questo filone è caratterizzato dall'adozione di **strumenti di diritto vincolante**, in particolare i regolamenti che istituiscono il **Corpo europeo di solidarietà (ESC)**.

Si innesta sul programma del **Servizio Volontario Europeo (SVE)** attivo e influente **fin dagli anni '90**.

I regolamenti ESC creano un quadro giuridicamente vincolante per il volontariato transnazionale, rivolto principalmente ai giovani. La responsabilità politica si sposta verso la gestione dei programmi, le agenzie delegate e i meccanismi di valutazione tipici dei programmi di spesa dell'UE.

Questo filone presenta una chiara **logica programmatica**: gli obiettivi sono resi operativi attraverso bandi, criteri di ammissibilità, indicatori di performance e valutazioni periodiche. Il volontariato in questo caso non è inteso principalmente come una pratica civica radicata nelle comunità locali, ma come uno **strumento politico** per la mobilità, lo sviluppo delle competenze, l'inclusione e la solidarietà.



# VOLONTARIATO CIVICO



Cofinanziato dall'Unione europea



Anno	Riferimento	Istituzione	Tipologia	Natura giuridica	Funzione
2010	<i>Decisione 2010/37/CE del Consiglio relativa all'Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva (EYV 2011)</i>	Consiglio	Decisione	Legge vincolante	Istituisce l'Anno europeo del volontariato 2011, definendo gli obiettivi, la governance, i meccanismi di coordinamento e le misure di sostegno a livello dell'UE; fornisce una base giuridica vincolante per l'azione e il finanziamento.
2011	<i>Anno europeo delle attività di volontariato per promuovere la cittadinanza attiva (EYV 2011)</i>	Commissione	Quadro di attuazione	Quasi-soft law	Attua la decisione del Consiglio attraverso il coordinamento, la sensibilizzazione, il coinvolgimento delle parti interessate e le attività nazionali; rende operativi gli obiettivi politici senza creare nuovi obblighi giuridici.
2011	<i>Comunicazione sulle politiche dell'UE e il volontariato (COM(2011) 568)</i>	Commissione	Comunicazione	Soft law	Definisce l'agenda politica dell'UE in materia di volontariato, individuando sfide e opportunità e proponendo azioni volte a integrare il volontariato in tutti i settori politici dell'UE.
2011	<i>Dichiarazione di Varsavia sulla sostenibilità dell'azione in materia di attività di volontariato e cittadinanza attiva (DESAVAC)</i>	Commissione / Parti interessate dell'AEV	Dichiarazione	Soft law	Esprime l'impegno politico delle istituzioni dell'UE e delle parti interessate a sostenere i risultati dell'EYV 2011 e a promuovere il sostegno a lungo termine al volontariato e alla cittadinanza attiva.
2011	<i>Agenda politica per il volontariato in Europa (P.A.V.E.)</i>	Alleanza per l'Anno europeo del volontariato	Documento strategico	Soft law	Fornisce un quadro strategico condiviso e uno strumento di promozione che delinea le priorità politiche e le raccomandazioni per rafforzare il volontariato in tutta Europa.

Anno	Riferimento	Istituzione	Tipologia	Natura giuridica	Funzione
2013	<i>Risoluzione del Parlamento europeo sul volontariato e le attività di volontariato (2013/2064(INI))</i>	Parlamento europeo	Risoluzione	Soft law	Esponde la posizione politica del Parlamento, invita la Commissione e gli Stati membri ad agire e rafforza il volontariato come strumento per la cittadinanza, la coesione sociale e i valori dell'UE.
2021	<i>Parere su "Il volontariato: cittadini che costruiscono il futuro dell'Europa" - SOC/688</i>	CESE	Parere	Soft law	Il parere CESE chiede il riconoscimento esplicito del volontariato come ambito autonomo di policy UE. Denuncia la sua scomparsa dall'agenda europea dopo il 2011 e sollecita un rilancio politico dedicato, distinto dall'economia sociale.
2024	<i>Parere del CESE sul tema «Il volontariato per il futuro dell'Europa» (SOC/763)</i>	CESE	Parere	Soft law	Aggiorna gli orientamenti politici sul volontariato alla luce delle transizioni sociali (digitale, verde, demografica), sostenendo quadri normativi più solidi, il riconoscimento e la sostenibilità del volontariato.



# VOLONTARIATO CIVICO



Il filone del **volontariato civico** affonda le sue radici nella **logica della cittadinanza e della partecipazione attiva**.

*Che fine hanno fatto le raccomandazioni dell'Agenda politica per il volontariato in Europa – P.A.V.E.?*



**L'Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva (EYV 2011)** costituisce il momento cruciale di questo filone. I risultati politici associati, tra cui la **comunicazione sulle politiche dell'UE e il volontariato (2011)**, la **dichiarazione di Varsavia** e i successivi pareri del CESE e risoluzioni del Parlamento europeo, inquadrano il volontariato come una pratica sociale essenziale per la democrazia, la coesione sociale e l'impegno civico.

Tuttavia, a differenza del filone dell'economia sociale, questo slancio iniziale non si traduce in un'architettura istituzionale stabile. Dopo il 2013 non viene adottata alcuna strategia globale dell'UE sul volontariato e le azioni di follow-up rimangono frammentarie e in gran parte simboliche. Documenti successivi, come il **parere del CESE sul volontariato per il futuro dell'Europa (2024)**, riconoscono esplicitamente questa lacuna chiedendo un rinnovato impegno politico oltre il 2027.



# RISULTANZE

«IN PROGRESS»

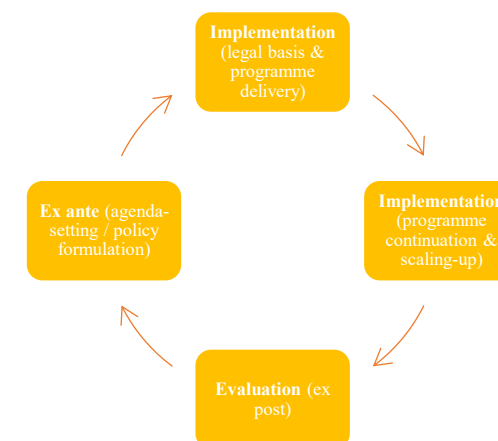


Il filone dell'**economia sociale** mostra una crescita graduale e cumulativa: a partire dall'Iniziativa per l'impresa sociale del 2011, seguita da successivi strumenti di soft law, e culminata nel Piano d'azione per l'economia sociale (2021) e nei relativi quadri di monitoraggio. La continuità è rafforzata da meccanismi di quasi soft law, come il Percorso di transizione (2022), che rende operativi gli obiettivi senza introdurre obblighi vincolanti.

Il **volontariato civico** ha registrato un forte slancio in occasione dell'Anno europeo delle attività di volontariato (EYV 2011). Nonostante l'impulso iniziale – tra cui la comunicazione della Commissione, la dichiarazione di Varsavia e i pareri del CESE – i risultati politici successivi rimangono frammentari e nessuna strategia globale a livello dell'UE si è concretizzata dopo il 2013.

Il **volontariato dell'UE**, al contrario, si consolida rapidamente attraverso strumenti giuridici vincolanti, in particolare i regolamenti sul Corpo europeo di solidarietà (2018, 2021), che garantiscono la continuità delle politiche nei cicli programmatici pluriennali.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Social economy		■	■			■			■			■	■	■	■	
Civic volunteering	■	■	■	■											■	
EU volunteering							■		■			■				■
EU 2020 Strategy	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
EPSR - Action Plan												■	■	■	■	■
ESIF					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Youth Strategy							■	■	■					■	■	
Green Deal - Digital - Skills - Industrial												■	■	■	■	■
Next Generation EU											■	■	■	■	■	■
CoFoE - Democracy Action Plan											■	■	■			
SE Missions - Cohesion												■	■	■	■	■



# ISTITUZIONI

La leadership istituzionale differenzia ulteriormente i flussi.

L'economia sociale mostra **una governance coerente della comunità politica**, con la Commissione che guida la definizione dell'agenda, il CESE che fornisce una supervisione consultiva e il Consiglio che rafforza l'approvazione politica.

Il volontariato civico è caratterizzato da processi multilivello che coinvolgono più parti interessate e riflettono la sua natura composita, che è al centro dell'assetto democratico europeo. Proprio per questo motivo soffre di **una frammentazione della titolarità**, che a livello dell'UE coinvolge la Commissione, il Consiglio, il Parlamento, il CESE e gli attori della società civile. Ciò genera interventi episodici e un'istituzionalizzazione limitata.

Il volontariato dell'UE, che rientra nell'ambito decisionale delle istituzioni dell'Unione, mostra **un consolidamento amministrativo**, con la colegislazione Parlamento-Consiglio, strutture di gestione dei programmi e meccanismi di valutazione che consentono una supervisione continua.

	Social economy	Civic volunteering	EU volunteering
Commission			
Council			
Parliament			
EESC			



**L'elevato coinvolgimento della Commissione consente l'istituzionalizzazione dell'economia sociale e dei flussi di volontariato dell'UE attraverso l'operatività delle competenze a livello europeo.**

**L'elevato coinvolgimento degli organi propriamente europei – Commissione e Parlamento – favorisce l'istituzionalizzazione del volontariato dell'UE.**

**Gli organi che semplificano la trasmissione degli interessi dalla rappresentanza a livello nazionale – Consiglio e CESE – informano il volontariato civico, ma i processi di istituzionalizzazione sono lenti a svilupparsi.**

I quadri strategici contestuali rafforzano la leadership della Commissione, in particolare per l'economia sociale e il volontariato dell'UE, mentre iniziative partecipative come il CoFoE forniscono legittimità discorsiva al volontariato civico, ma mancano di una traduzione istituzionale in strumenti politici vincolanti.

Questa analisi suggerisce che **la coerenza istituzionale è un fattore determinante per il consolidamento dei flussi politici**, con una frammentazione della titolarità che compromette la continuità anche laddove il riconoscimento del problema è elevato.



## Tre logiche di governance distinte:

- 1. Economia sociale:** governance dell'ecosistema basata su norme non vincolanti, coordinata attraverso molteplici strumenti consultivi e strategici.
- 2. Volontariato civico:** governance simbolica, riconosciuta politicamente ma episodica dal punto di vista istituzionale, con un ancoraggio programmatico o normativo limitato.
- 3. Volontariato dell'UE:** governance programmatica, codificata giuridicamente e resa operativa attraverso meccanismi di finanziamento e programmi pluriennali.

Questi approcci di governance differenziati hanno implicazioni per il terzo settore.

Gli **strumenti di soft law** consentono la definizione di programmi, la promozione e il coordinamento, ma **possono limitare l'applicabilità e l'allocazione delle risorse**.

Gli **strumenti di programma di hard law** forniscono strutture operative chiare e prevedibilità dei finanziamenti, ma **possono strumentalizzare il volontariato, dando priorità ai risultati misurabili rispetto alla pratica civica**.

Il **volontariato civico**, nonostante la legittimità normativa, rimane **vulnerabile** all'incuria e **alla frammentazione delle politiche**, evidenziando la **sfida persistente di tradurre gli ideali democratici in quadri attuabili a livello UE**.



## Causalità senza eccessi: spiegare l'istituzionalizzazione asimmetrica

Una questione centrale sollevata dall'analisi riguarda la causalità: perché l'economia sociale si è consolidata come campo politico sistemico, mentre il volontariato no?

Piuttosto che ipotizzare un unico meccanismo causale, i risultati indicano una **convergenza di condizioni favorevoli all'istituzionalizzazione dell'economia sociale**. Queste includono la sua compatibilità con i quadri di governance economica dell'UE, la sua rappresentanza organizzativa attraverso attori collettivi identificabili e il suo allineamento con le priorità politiche relative all'occupazione, all'innovazione e allo sviluppo territoriale. Queste caratteristiche facilitano la costruzione dell'economia sociale come un "ecosistema" suscettibile di coordinamento attraverso strumenti di soft law.

Il **volontariato** manca di molte di queste condizioni favorevoli. Essendo una pratica sociale diffusa piuttosto che un ambito organizzativo delimitato, è meno facilmente traducibile in condizioni quadro o obiettivi politici. Di conseguenza, le istituzioni dell'UE tendono a impegnarsi nel volontariato **in modo simbolico**, attraverso dichiarazioni e pareri, **o strumentale**, inserendolo in programmi volti a raggiungere obiettivi adiacenti come la mobilità dei giovani, lo sviluppo delle competenze o l'azione umanitaria.

È importante sottolineare che l'analisi non sostiene che il volontariato sia deliberatamente emarginato, né che l'economia sociale lo escluda. Al contrario, l'istituzionalizzazione asimmetrica emerge come un **risultato non intenzionale dei processi di definizione dell'agenda**, in cui alcune forme di azione collettiva sono più facilmente compatibili con le logiche politiche prevalenti rispetto ad altre. Questa interpretazione evita sia l'esagerazione normativa che le spiegazioni deterministiche, pur rimanendo coerente con le prove.



## Assenza, spostamento istituzionale e precisione concettuale

Un chiarimento concettuale fondamentale riguarda l'uso di termini come *assenza* ed *emarginazione* in relazione al volontariato. L'analisi dimostra che il volontariato non è assente dal processo decisionale dell'UE in senso letterale. Piuttosto, subisce un processo di **spostamento istituzionale**, in cui le sue dimensioni civiche e comunitarie perdono rilevanza come questioni politiche autonome, mentre le sue componenti funzionali vengono assorbite in strumenti basati su programmi.

Comprendere questa distinzione è fondamentale per evitare argomentazioni pretestuose. Il documento non suggerisce che l'UE ignori il volontariato, ma che **ridefinisca ciò che conta come volontariato rilevante**, privilegiando forme che possono essere rese operative, misurate e valutate nell'ambito dei quadri di governance esistenti. Questo processo spiega perché i riferimenti alla partecipazione e alla governance proliferano anche se i riferimenti espliciti al volontariato diminuiscono nei documenti strategici politici.

Inquadrando l'assenza come spostamento piuttosto che come negligenza, l'analisi fornisce una descrizione più sfumata del cambiamento politico e mette in guardia da letture normative o romantiche del ruolo del volontariato nella governance europea.



A differenza del percorso politico dell'economia sociale, il volontariato non è un ambito politico unificato, ma segue due logiche distinte.

La coesistenza dei **due filoni del volontariato** - il riconoscimento civico attraverso il soft law e l'istituzionalizzazione programmatica - l'operatività attraverso i programmi - costituisce una conclusione empirica centrale dell'analisi e spiega perché il volontariato appare **contemporaneamente presente e assente nel processo decisionale dell'UE**. Ciò è analiticamente cruciale: dimostra che il volontariato non è assente, ma ricodificato in strumenti a livello UE.

Il filone centrale del **volontariato civico rimane discorsivamente persistente ma istituzionalmente debole**. Il volontariato continua ad essere riconosciuto retoricamente come un bene pubblico, ma manca il consolidamento politico osservato nel filone dell'economia sociale.

La convalida di questa interpretazione rappresenta la **fase successiva** del nostro studio. Il nostro obiettivo è quello di confrontare i **due documenti programmatici** agli estremi della nostra linea temporale: ***'l'Agenda politica per il volontariato in Europa (P.A.V.E.) del 2011***, che fornisce il punto di riferimento analitico per gli obiettivi politici del volontariato come ambito politico europeo come risultato fondamentale dell'EYV2011, e **il *parere del CESE del 2024***, che contestualizza gli obiettivi nell'attuale contesto sociale e nell'agenda politica per il futuro.



La ricostruzione comparativa delle traiettorie dell'economia sociale e del volontariato mostra un quadro articolato, segnato da continuità, interruzioni, ricodificazioni e asimmetrie. Non emergono conclusioni definitive, ma piuttosto alcuni punti di tensione che suggeriscono la necessità di osservare meglio come i diversi livelli istituzionali — europeo, nazionale e territoriale — interagiscono nel tempo. Ciò che appare chiaro è che i due ambiti non evolvono in modo lineare né secondo logiche uniformi: l'economia sociale segue un percorso cumulativo e relativamente stabile; il volontariato, invece, si muove tra riconoscimenti simbolici, programmi regolati e pratiche civiche difficilmente istituzionalizzabili.

Anche l'Italia, con le sue specificità, apre scenari di possibile ricomposizione ma non fornisce risposte univoche.

È in questa zona di transizione — dove coesistono elementi consolidati e spazi ancora aperti — che si inseriscono le domande finali, pensate non come chiusura, ma come punti di attenzione per la prosecuzione della ricerca.



Dimensione	Domanda aperta
Riconoscimento politico	Come si può dare continuità al volontariato civico nell'agenda europea, senza ridurlo a funzioni operative o programmatiche?
Governance	Quali meccanismi potrebbero favorire un riequilibrio tra economia sociale e volontariato nei processi decisionali dell'UE?
Linguaggi e cornici	In che modo l'UE può sviluppare linguaggi capaci di valorizzare anche le forme di partecipazione non immediatamente misurabili?
Strumenti	Quali forme di policy permetterebbero di riconoscere il volontariato senza incanalarlo esclusivamente nei programmi di mobilità giovanile?
Futuro del quadro UE	È realistico immaginare un futuro quadro europeo sul volontariato che non sia solo regolativo, ma anche valoriale e orientato alla coesione sociale?
Rappresentanza	Quali configurazioni di advocacy potrebbero rafforzare la presenza del volontariato civico nelle arene UE?

Tabella. Domande aperte sul quadro europeo



Dimensione	Domanda aperta
Tradizione e normativa	In che modo la tradizione italiana — dalla L. 266/1991 alla riforma del Terzo settore — può fornire una lettura alternativa delle traiettorie europee?
Ecosistemi territoriali	Quali elementi dei modelli territoriali italiani (welfare di comunità, reti locali, piani metropolitani) possono essere utili per ripensare il rapporto tra volontariato ed economia sociale a livello UE?
Piano nazionale economia sociale	L’inserimento esplicito del volontariato nel Piano nazionale (2025) può rappresentare un precedente per un ampliamento del concetto di “ecosistema” anche in Europa?
Capacità di ricomposizione	In che misura l’Italia può contribuire a ricomporre le asimmetrie tra economia sociale consolidata e volontariato frammentato?
Ruolo di ponte	L’Italia può diventare un ponte tra volontariato civico e volontariato “programma-centrico” dell’UE, facilitando un dialogo più integrato?
Trasferibilità	Quali condizioni servono affinché le esperienze italiane non restino eccezioni nazionali ma diventino riferimenti europei?

Tabella. Domande aperte sul ruolo dell’Italia



## BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI UTILI



La ricostruzione delle traiettorie dell'economia sociale e del volontariato tra il 2010 e il 2025 si basa sull'insieme dei riferimenti già riportati nelle slide, incluse le note a piè di pagina, le tabelle e i richiami ai principali documenti strategici dell'UE. Tali fonti comprendono:

- Comunicazioni, strategie e piani d'azione della Commissione europea (es. *Social Business Initiative, Action Plan for the Social Economy, EU Youth Strategy, European Solidarity Corps Regulations*).
- Documenti programmatici e normativi del Parlamento europeo e del Consiglio.
- Materiali prodotti durante l'European Year of Volunteering 2011, inclusa la *Warsaw Declaration*.
- Quadri strategici trasversali (Green Deal, Digital Agenda, Skills Agenda, Industrial Strategy, Next Generation EU).
- Letteratura scientifica di riferimento, tra cui il modello delle *multiple streams* (Zahariadis 2016).





# GRAZIE PER L'ATTENZIONE, OVVERO PER LA CONDIVISIONE



[www.inapp.gov.it](http://www.inapp.gov.it)

Sabina Polidori  
Struttura Economia civile  
E-mail: [s.polidori@inapp.gov.it](mailto:s.polidori@inapp.gov.it)



Agencia per le Organizzazioni  
Non Lucrative di Utilità Sociale

**GRATUITA' E SOCIALITA': IL SENSO DEL  
VOLONTARIATO**

Stefano Zamagni

Presidente Agenzia per le ONLUS