

30 giugno 2026

L'azione dell'UE in materia d'istruzione*

CECILIA SANNA**

ABSTRACT (IT.): Il contributo esamina il ruolo dell'Unione europea nel settore dell'istruzione, soffermandosi sull'evoluzione delle sue competenze giuridiche e sui principali strumenti elaborati per promuovere la cooperazione tra gli Stati membri. Sebbene l'istruzione rimanga una competenza prevalentemente nazionale, l'Unione sostiene le politiche degli Stati attraverso programmi di finanziamento, iniziative volte a favorire la mobilità e meccanismi di coordinamento, nel rispetto del divieto di armonizzazione sancito dai Trattati. Lo studio analizza le principali iniziative, quali il programma Erasmus+, lo Spazio europeo dell'istruzione e il Processo di Bologna, evidenziandone il contributo alla mobilità degli studenti, alla cooperazione tra le istituzioni e alla comparabilità dei titoli di studio. Il contributo distingue, inoltre, tra il riconoscimento accademico dei titoli, che resta in larga misura di competenza degli Stati membri, e il riconoscimento professionale delle qualifiche, disciplinato dal diritto dell'Unione al fine di agevolare la libera circolazione dei professionisti. Nel complesso, l'azione dell'Unione europea ha contribuito in modo significativo al rafforzamento della cooperazione nel settore dell'istruzione, preservando al contempo le caratteristiche culturali, storiche e sociali dei sistemi educativi nazionali.

PAROLE CHIAVE: istruzione, formazione professionale, riconoscimento dei diplomi a fini accademici, il riconoscimento dei diplomi a fini professionali, processo di Bologna.

TITLE: *The European Union's Action in the Field of Education.*

ABSTRACT (ENG.): This paper examines the role of the European Union in the field of education, focusing on the evolution of its legal competences and the main instruments developed to promote cooperation between Member States. Although education remains a predominantly national competence, the EU supports national policies through funding programmes, mobility initiatives and coordination mechanisms, whilst respecting the prohibition on

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della rivista.

** Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Milano.

harmonisation laid down in the Treaties. The study analyses key initiatives such as Erasmus+, the European Education Area and the Bologna Process, highlighting their contribution to student mobility, institutional cooperation and the comparability of qualifications. The paper also distinguishes between the academic recognition of qualifications, which remains largely a matter for Member States, and the professional recognition of qualifications, which is governed by EU law to facilitate the free movement of professionals. In summary, the EU has significantly strengthened European cooperation in the field of education, whilst preserving the cultural, historical and social characteristics of national education systems.

KEYWORDS: education; vocational education and training; academic recognition of qualifications; professional recognition of qualifications; Bologna Process.

SOMMARIO: 1. Le competenze dell'UE in materia d'istruzione. – 2. I programmi adottati dall'UE in materia d'istruzione, formazione, gioventù e sport. – 3. Il riconoscimento dei diplomi a fini accademici. – 4. Il riconoscimento dei diplomi a fini professionali. – 5. Il c.d. processo di Bologna. – 6. Conclusioni.

1. Nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea (TCEE) mancava un riferimento all'educazione o all'istruzione, mentre esisteva un'espressa disposizione sulla formazione professionale. Precisamente, secondo l'allora art. 128 TCEE (oggi art. 166 TFUE) il Consiglio avrebbe dovuto fissare i principi generali per attuare una politica comune di formazione professionale, strumentale alla realizzazione di uno sviluppo armonioso delle economie nazionali e del mercato comune¹.

Nonostante l'assenza di basi giuridiche significative, l'UE riuscì a sviluppare nel settore dell'istruzione diverse forme di cooperazione fra gli Stati membri nel contesto di altre politiche comunitarie e anche attraverso un'interpretazione estensiva della nozione di formazione professionale.

In particolare, nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori si sviluppa uno status giuridico di "studente". In tal senso, già l'art. 12 del regolamento 1612/6837 (oggi sostituito dall'art. 11 del regolamento 492/2011) sanciva il

¹ In generale, sull'azione dell'Ue in materia d'istruzione, cfr. I. PINGEL, *Article 149 CE*, in I. PINGEL (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne, Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Bâle, 2005, p. 1085; I. PINGEL, *Article 150 CE*, in I. PINGEL, (sous la direction de), op. cit., p. 1094; D. SAVY *Art.165 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1405 ss.; M. ORLANDI, *Art.166 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1500 ss.; E. de Götzen, *Art. 165 e art. 166 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1030 ss.; V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018; G. ARRIGO, G. CASALE, M. FASANI, *Education policy (EU)*, in *Dictionary of International and European Labour Law*, Torino, 2023.

principio di non discriminazione nell'accesso a corsi di insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale a favore dei figli del lavoratore cittadino di un altro Stato membro ². L'impatto della disposizione è stato notevole grazie all'interpretazione estensiva dalla Corte di giustizia che ha applicato il principio di non discriminazione in diverse situazioni quali l'erogazione dei sussidi scolastici³, le borse di studio⁴, aiuti al mantenimento⁵; lo ha esteso ad ogni forma di istruzione, non solo professionale ⁶ e ha incluso fra i beneficiari qualsiasi cittadino dell'Unione, anche se coniuge (e non figlio) del lavoratore mobile⁷, purché residente nello Stato ospite⁸. Sempre attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia, un'interpretazione estensiva della nozione di formazione professionale ha consentito di riconoscere allo studente in quanto tale e non solo in quanto figlio del lavoratore mobile, il diritto di circolazione ovvero il diritto di acquisire determinate competenze in un Paese diverso da quello di origine ⁹. La garanzia, elaborata in via pretoria, è stata successivamente disciplinata dalla direttiva 1990/366/CEE poi sostituita dalla direttiva 93/96/CE ¹⁰.

Il Trattato di Maastricht introduce significative modifiche in materia. Innanzitutto, viene ampiamente rivisitato l'articolo dedicato alla formazione professionale ¹¹. Secondo la nuova formulazione e numerazione, art. 150 TCE, l'UE attua una politica in tale settore che rafforza ed integra l'azione degli Stati membri. In particolare, l'azione dell'UE è intesa a facilitare: l'adeguamento alle trasformazioni industriali, fra l'altro attraverso la formazione e la riconversione professionale; a migliorare la formazione professionale iniziale e la formazione permanente, per agevolare l'inserimento e il reinserimento professionale sul mercato del lavoro; a facilitare l'accesso alla formazione professionale ed a favorire la mobilità degli istruttori e delle persone in formazione, in particolare dei giovani; a stimolare la cooperazione in materia di formazione tra istituti di

² Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, GUCE n. L 257 del 19/10/1968; Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, GUUE L 141 del 27.5.2011.

³ CGUE, 9/74, *Casagrande*, (1974); CGUE 39/86, *Lair*, (1988).

⁴ CGUE 68/74, *Alaimo*, (1975). Per la fruizione di borse di studio per studi all'estero: CGUE C-308/89, *Di Leo*, (1990).

⁵ CGUE C-209/03, *Bidar*, (2005).

⁶ CGUE 389 e 390/87, *Echternach e Moritz*, (1989).

⁷ CGUE 152/82, *Forchieri e Marino*, (1983).

⁸ CGUE C-413/99, *Baumbast*, (2002).

⁹ CGUE 293/85, *Gravier*, (1985); CGUE 24/86, *Blaisot*, (1988).

¹⁰ Direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990 relativa al diritto di soggiorno degli studenti 90/366/CEE, in GUCE, L 180 del 13 luglio 1990; direttiva 93/96/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1993, relativa al diritto di soggiorno degli studenti, in GUCE, L 317 del 18 dicembre 1993.

¹¹ Cfr. K. LENAERTS, *Education in European Community Law after "Maastricht"*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 31.

insegnamento o di formazione professionale e imprese; a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di formazione degli Stati membri. La norma vieta espressamente alla Comunità di adottare misure che comportino un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

In secondo luogo, viene introdotta una competenza esplicita in materia d'istruzione. L'art. 149 TCE (oggi artt. 165 TFUE) ha infatti attribuito al Consiglio il potere di adottare azioni volte ad incentivare la cooperazione fra gli Stati membri e, se necessario, a sostenere e integrare la loro azione, per sviluppare "un'istruzione di qualità". A tal fine, la norma prevede la possibilità per l'UE di promuovere la dimensione europea dell'istruzione: favorendo l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri; agevolando la mobilità di studenti e degli insegnanti; incoraggiando il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio, la cooperazione europea fra gli istituti scolastici e universitari; sviluppando lo scambio d'informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi d'istruzione; favorendo lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative; incoraggiando lo sviluppo dell'istruzione a distanza.

La nuova competenza è da ricondurre alla volontà dei redattori del Trattato di Maastricht di implementare i contenuti della politica sociale dell'Unione e in tal senso viene inserita una base giuridica per adottare misure in tema d'istruzione quale settore di politica sociale. La garanzia di un'istruzione e di una formazione di qualità costituiva altresì un espresso obiettivo della Comunità (art. 3, lett. p), norma poi abrogata.

La potestà legislativa introdotta è dunque di sostegno restando gli Stati membri competenti a definire gli elementi essenziali dell'istruzione, quali i cicli e i livelli di istruzione, il contenuto dei programmi di insegnamento, la formazione e il reclutamento dei docenti e le modalità di erogazione didattica. Inoltre, come l'art. 150 TCE anche l'art. 149 TCE preclude alla Comunità la possibilità di adottare misure che comportino un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Il quadro giuridico muta anche in forza dell'istituzione della cittadinanza europea e il riconoscimento di un diritto di circolazione di soggiorno fondato su tale *status* a prescindere da altre qualifiche, precedentemente rilevanti, quindi anche quella di studente di cui alla menzionata direttiva 93/96/CE¹². La direttiva 2004/38/CE¹³, che pone le condizioni per l'esercizio di questo diritto, all'art. 7,

¹² In argomento, cfr. M. ORLANDI, *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Napoli, 1996; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017; A. DI STASI, M. CATERINA BARUFFI, L. PANELLA, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale: sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

¹³ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive*

par. 1, lett. c) codifica il diritto del cittadino dell'Unione a risiedere in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza per motivi di studio, purché sia dotato di risorse economiche sufficienti da non divenire un onere finanziario eccessivo a carico dello Stato ospitante e disponga di un'assicurazione malattia¹⁴.

Con il Trattato di Lisbona, l'istruzione e la formazione professionale vengono espressamente menzionate fra le competenze di sostegno, coordinamento e completamento, ex art. 6 TFUE, restando dunque possibile l'adozione di atti vincolanti, nel rispetto del principio di sussidiarietà, ma non di armonizzazione¹⁵. Una completa revisione dell'art. 3 elimina inoltre qualsiasi riferimento all'istruzione fra gli obiettivi del Trattato.

L'art. 165 TFUE è poi collocato unitamente all'art. 166 TFUE (ex 128 TCEE) sulla formazione professionale nel contesto del titolo XII, dedicato a "*Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport*"; le due disposizioni, sostanzialmente inalterate rispetto alla formulazione precedente, vengono tuttavia arricchite di un nuovo settore d'intervento, quello sportivo, di cui sono rimarcate alcune specificità, in particolare il volontariato e la funzione sociale ed educativa.

Un elevato livello d'istruzione è altresì indicato come parametro nella definizione ed attuazione delle politiche e delle azioni dell'UE. Il riferimento è codificato all'art. 9 TFUE, considerata una clausola orizzontale strumentale alla realizzazione di un'Europa sociale¹⁶. La norma pur non potendo essere autonoma base giuridica impone però di temperare tutte le azioni dell'UE alla protezione di specifici interessi sociali soggettivi, tra cui appunto un elevato livello d'istruzione. In tal senso, la disposizione viene spesso invocata dal Parlamento europeo e dal Comitato economico e sociale per orientare le politiche economiche e di bilancio e dalla Corte di Giustizia per bilanciare libertà

64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in GUUE, L 158 del 30 aprile 2004, p. 77.

¹⁴ L'art. 24, par. 2 della direttiva 2004/38 dispone che il principio della parità di trattamento non impone allo Stato ospitante di concedere prima «dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi». La ratio della norma risiede nella volontà di evitare il cosiddetto *turismo da welfare studentesco*. Sotto questo profilo, continua a sussistere una distinzione fra i diritti garantiti allo studente, familiare un cittadino europeo economicamente attivo, e un cittadino europeo che circola per soli motivi di studio. Ciò nonostante, la Corte di giustizia ha interpretato l'eccezione di cui all'art. 24, par. 2 (e prima, dell'art. 3 della direttiva 93/96) in senso restrittivo, al fine di ampliare i diritti degli studenti anche nel godimento di sussidi o di forme di mantenimento pubblico utili ai fini del completamento degli studi, cfr. in tal senso la sentenza della CGUE C-184/99, *Grzelczyk*, (2001).

¹⁵ Cfr. F. CARUSO, *Le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di "istruzione"*, in *Diritto e società*, 2010, p. 219.

¹⁶ V. L.M. RAVO, *Art. 9 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 401 ss.

di mercato con i diritti sociali ma soprattutto per rafforzare l'interpretazione del diritto secondario¹⁷.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, come noto, ha riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE valore giuridico pari a quello dei trattati assumendo dunque particolare rilevanza l'art. 14 che, fra le libertà contenute nel titolo II, enuncia il diritto all'istruzione. Precisamente, la disposizione sancisce il diritto per ogni persona all'istruzione, alla formazione professionale e continua e all'istruzione obbligatoria gratuita. Viene altresì affermata la libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio. Nonostante l'articolata esposizione, la norma non crea nuove competenze in capo all'UE né impone obblighi specifici agli Stati membri; i principi espressi, tuttavia, guidano le istituzioni e le autorità nazionali quando operano nel campo di applicazione dei trattati¹⁸.

L'UE non può attuare una “politica comune” dell'istruzione. Tuttavia, valorizzando le disposizioni esistenti è comunque riuscita a realizzare una parziale armonizzazione e un coordinamento delle discipline nazionali in tale settore.

La volontà di approfondire la materia dell'istruzione con un approccio unitario ha avuto un particolare slancio a seguito del vertice sociale tenutosi nel 2017 a Göteborg, in Svezia in cui è stata espressa l'idea di creare uno “spazio europeo dell'istruzione”. Nel settembre 2020 la Commissione ha quindi illustrato in una comunicazione la sua visione per lo spazio europeo dell'istruzione e le azioni concrete per conseguirlo cui ha fatto seguito nel febbraio 2022 la risoluzione del Consiglio dell'UE su un quadro strategico per la collaborazione a livello europeo nel settore dell'istruzione e della formazione nel periodo 2021-2030¹⁹. Nel novembre 2022 la Commissione ha pubblicato la

¹⁷ I. VIARENGO, *Art. 9*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 173; M. KOTZUR, *Article 9*, in R. GEIGER, D.-E. KAHN, M. KOTZUR (eds), *European Union Treaties. A Commentary*, München, 2015, p. 217.; S. DE VRIES, R. De Jager, *Between Hope and Fear: The Creation of a More Inclusive EU Single Market Through Art. 9 TFEU*, in *European Papers*, 2022, p. 1423.

¹⁸ V. G. DEMURO, *Article 14*, in W.B.T. MOCK, G. DEMURO (eds), *Human Rights in Europe. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Durham, 2010, p. 88 ss.; C. SALAZAR, *Art. 14*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI, (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, p. 267 ss.; X. DELGRANGE, L. DETROUX, *Article 14. Droit à l'éducation*, in F. PICOD, C. RIZCALLAH, S. VAN DROOGHENBROEK (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2023, p. 349 ss.

¹⁹ Comunicazione della Commissione sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025, 30.9.2020 COM(2020) 625 final; Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della

prima relazione sui progressi compiuti nella realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione e da ultimo la relazione di monitoraggio del 17 settembre 2025²⁰. In sintesi, l'UE vuole creare uno spazio di apprendimento senza frontiere entro il 2030 sviluppando programmi di cooperazione volti a favorire la libera circolazione di studenti e docenti, il riconoscimento automatico e reciproco dei titoli di studio e dei periodi di studio all'estero, il livello di apprendimento di base (lettura, matematica, scienze), contrastare l'abbandono scolastico, sviluppare alfabetizzazione mediatica e competenze digitali, promuovere l'educazione ai cambiamenti climatici e allo sviluppo sostenibile, sostenere la professione di insegnante e di formatore attraverso una migliore formazione iniziale e continua, incoraggiare l'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze (upskilling e reskilling) durante tutto l'arco della vita, incentivare l'eccellenza e l'innovazione negli atenei.

I programmi finalizzati a perseguire questi obiettivi sono molteplici interessando lo scambio e le opportunità di apprendimento all'estero, progetti innovativi di insegnamento e apprendimento, reti di competenze in campo accademico e professionale, un quadro di riferimento per affrontare questioni comuni, quali le nuove tecnologie nell'istruzione e il riconoscimento internazionale delle qualifiche, una piattaforma di dialogo e di concertazione per effettuare confronti e analisi comparative e per formulare politiche.

2. La volontà di sviluppare programmi di cooperazione nel settore dell'istruzione trova un primo impulso nel 1976 quando i ministri della pubblica istruzione, riuniti in sede di Consiglio, dichiararono di voler perseguire un programma di azione in materia d'istruzione nonché l'intenzione d'istituire una rete di informazione, come base per comprendere meglio le politiche e le strutture educative presenti negli allora nove Paesi della Comunità europea²¹. Negli anni a seguire, è stato implementato il programma *Eurydice*, la rete europea di informazione sull'istruzione, varata formalmente nel 1980. Da allora il confronto di idee e buone prassi sulla base di indagini e di esperienze dirette è una componente centrale della cooperazione europea nel settore dell'istruzione. Un approccio che si è concretizzato in vari modi, dalle reti tra istituti accademici alle visite di studio e a partenariati di vario genere, fino al ruolo politico assunto dalla UE per questioni centrali quali la definizione dei parametri di qualità e degli obiettivi futuri dei sistemi di istruzione e formazione.

formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030), in GUUE del 26 febbraio 2021 C 66.

²⁰ Cfr. i documenti alla pagina <https://education.ec.europa.eu/it/about-eea/education-and-training-monitor>

²¹ Risoluzione del Consiglio e dei ministri della pubblica istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 9 febbraio 1976, che contempla un programma di azione in materia di istruzione, in GUCE C 38 del 19 febbraio 1976.

Nel 1986, l'attenzione si è spostata dagli scambi di informazioni agli scambi di studenti con il varo del programma *Erasmus*, spesso citato come una delle iniziative di maggior successo²². L'esperienza acquisita con tale programma, in un quarto di secolo, è confluita nella messa a punto del programma *Socrates*, concernente tutti i settori dell'istruzione, a tutte le età e a tutti i livelli²³. Attraverso tale programma di finanziamento, secondo uno schema tutt'oggi operativo, ogni alunno, studente o insegnante ha potuto aspirare ad una borsa attraverso domande di finanziamento presentate non a titolo individuale ma tramite una vasta gamma di organizzazioni dei settori pubblico e privato, nonché di imprese attive nel settore della formazione o interessate alla formazione riunite in partnership internazionale. Il programma veniva gestito tramite agenzie nazionali presenti in ciascuno dei Paesi partecipanti, così da consentire un collegamento più diretto con i cittadini. *Socrate* più volte finanziato e successivamente articolato in diverse iniziative ("Erasmus", insegnamento superiore; "Comenius", insegnamento scolastico; "Lingua", insegnamento e apprendimento delle lingue; "Eurydice", "Arion" e "Naric", scambi di informazione e di esperienze; "Atlas", istruzione e multimedia; "Grundtvig", altri percorsi educativi) è poi confluito insieme ad altre iniziative nel programma *Erasmus+*. Questo macro-programma, rinnovato da ultimo per il ciclo finanziario 2021-2027 e ulteriormente aggiornato per le successive programmazioni dell'Unione, unisce e finanzia oggi tutte le iniziative di cooperazione transnazionale nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport.

Il sostegno dei governi alla cooperazione europea nel campo della formazione professionale è stato conseguito più rapidamente, e forse con più facilità, di quanto sia avvenuto nel caso dell'istruzione. Al fine di rafforzare ed integrare «le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale» (art. 150 Trattato CE), la Comunità decise di istituire un documento personale ove registrare le competenze acquisite durante la

²² Nel 1996 la Commissione ha pubblicato un primo Libro Verde sugli ostacoli alla mobilità. Oggi appare evidente che i risultati dei programmi comunitari hanno promosso l'incentivazione della mobilità internazionale. Ad esempio, nella primavera del 2000, i ministri dell'istruzione dei Paesi del G8 (Germania, Canada, Stati Uniti, Francia, Italia, Giappone, Regno Unito e Russia) riferendosi al successo del programma Erasmus, si sono impegnati a raddoppiare la mobilità di studenti, docenti, ricercatori e personale amministrativo nel settore dell'istruzione entro il 2010.

²³ Il programma *Socrate* è stato istituito con decisione n. 819/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 1995, che istituisce il programma d'azione comunitaria «Socrate», in GUCE L 87 del 20.4.1995; il programma *Socrates II*, volto a migliorare tale mobilità di studenti e docenti per il periodo 2000-2006, è stato adottato il 24 gennaio 2000 con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 253/2000/CE, in GUCE L 28 del 3 febbraio 2000.

formazione all'estero (c.d. Europass-formazione) nel quadro dell'iniziativa correlata²⁴.

Nel marzo 2002, in seguito alla richiesta del Consiglio europeo di Lisbona, la Commissione ha raccomandato un formato comune per i curricula vitae, c.d. "CV europeo" che si caratterizza per la valorizzazione dell'apprendimento non formale²⁵. Con regolamento n. 337 del 1975, il Consiglio dei ministri ha istituito l'agenzia decentrata Cedefop (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale) con il compito di definire e attuare le politiche di formazione professionale dell'UE. L'agenzia monitora le tendenze del mercato del lavoro e aiuta la Commissione europea, i paesi dell'UE, le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati a far corrispondere l'offerta di formazione alle esigenze del mercato del lavoro²⁶. Inoltre, negli anni '80, dopo numerose iniziative, è stato implementato il programma Leonardo da Vinci²⁷, con lo scopo di contribuire all'attuazione di una strategia dell'Unione europea per la formazione professionale.

Pertanto, mentre il Cedefop contribuiva (e contribuisce) allo sviluppo della formazione professionale nell'UE attraverso le sue attività in ambito accademico e tecnico, concentrandosi sulle tendenze, gli studi, le analisi e gli scambi di informazioni, il programma Leonardo da Vinci sosteneva progetti di mobilità transnazionale, di collocamento e di scambio, le visite di studio, i progetti pilota, le reti transnazionali, le competenze linguistiche e culturali, nonché la diffusione di buone pratiche.

Il programma Erasmus+ oggi comprende anche i vari programmi relativi alla formazione professionale compreso Leonardo.

La Fondazione europea per la formazione (con sede a Torino), inoltre, iniziava le proprie attività nel 1995 quale agenzia impegnata in oltre quaranta Paesi non comunitari, compresi i Paesi candidati. La missione della fondazione è tutt'ora quella di assistere e sostenere i paesi partner dei Balcani occidentali, dell'Europa orientale, del Mediterraneo meridionale e orientale e dell'Asia centrale nella riforma e nell'ammodernamento dei sistemi di istruzione professionale lavorando a stretto contatto con il Cedefop²⁸.

²⁴ Cfr. la decisione 51/99/CE del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla promozione di percorsi europei di formazione integrata dal lavoro, ivi compreso l'apprendistato, in GUCE L 17 del 22 gennaio 1999 e, in generale, <http://europass.cedefop.europa.eu/europass/home/hornav/Introduction/neavigate.action>.

²⁵ Raccomandazione n. C(2002) 516 della Commissione dell'11 marzo 2002 in GUCE L 79 del 22 marzo 2002.

²⁶ Regolamento (CEE) n. 337/75 16 febbraio 1975, in GUCE L 39 del 13 febbraio 1975.

²⁷ Decisione del Consiglio 1999/382/CE, del 26 aprile 1999, che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di formazione professionale "Leonardo da Vinci", in GUCE L 146 dell'11 giugno 1999.

²⁸ Sito web della ETF <https://www.etf.europa.eu/it>

Oltre a questi programmi finalizzati a promuovere la cooperazione degli Stati membri nel settore dell'istruzione e della formazione professionale, l'UE ha implementato anche diversi progetti in materia di politiche giovanili e nello sport. Ricordiamo EUYS 2019-2027, la strategia dell'UE per la gioventù²⁹ e il piano di lavoro dell'UE per lo sport 2024-2027³⁰.

3. Nonostante i sorprendenti risultati ottenuti in termini di mobilità, uno dei principali ostacoli per coloro che desiderano lavorare o frequentare scuole in un altro paese dell'UE, oppure spostarsi da un settore all'altro del mercato del lavoro, consiste nella difficoltà di vedere riconosciute e accettate le proprie qualifiche e competenze. Tale situazione è ulteriormente complicata dalla proliferazione delle qualifiche a livello mondiale, dalla diversità dei sistemi nazionali di qualificazione e delle strutture di istruzione e formazione, nonché dalle modifiche regolari apportate a tali sistemi. L'art. 165 TFUE contiene un riferimento specifico in merito alla necessità di incoraggiare il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio³¹, quale presupposto necessario per incentivare la mobilità degli studenti e degli insegnanti al fine di garantire lo sviluppo di un sistema educativo di qualità. Dalla lettera della norma si evince, dunque, che il riconoscimento accademico dei titoli di studio si colloca fra le competenze degli Stati membri. Manca, pertanto, diversamente da quanto avviene per il riconoscimento dei titoli professionali (su cui infra), una competenza comunitaria ad adottare norme in materia. Per quanto riguarda la trasparenza e il riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche per fini accademici, la rete dei Centri nazionali d'informazione sul riconoscimento accademico (NARIC) creata nel 1984 su iniziativa della Commissione, fornisce informazioni e consulenze in materia di riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio effettuati all'estero. In Italia opera all'interno di tale rete il CIMEA (Centro d'informazione mobilità equivalenze accademiche)³².

Al fine di rendere effettiva la mobilità degli studenti prevista dai programmi comunitari di scambio, ad es. *Erasmus*, Commissione e Stati membri hanno elaborato un sistema di riconoscimento accademico definito “per

²⁹ Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 18 dicembre 2018, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: Strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027 (2018/C 456/01)

³⁰ Risoluzione 9771/24 del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 14 maggio 2024, sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport (1° luglio 2024 – 31 dicembre 2027).

³¹ Sul punto si veda J. PETEK, *L'Europe des diplômes et des professions*, Bruxelles, 1994, p. 140 ss, e la comunicazione della Commissione del 13 dicembre 1994 COM (94) 596.

³² Cfr. www.cimea.it.

sostituzione”³³. Tale azione non garantisce la mobilità al soggetto già in possesso di una qualifica accademica, bensì allo studente che deve ancora terminare l’iter che lo porterà a tale qualifica e al docente in quanto tale. Al fine di facilitare il riconoscimento di periodi di studio all’estero, è stato introdotto, nel 1989, nell’ambito del programma Erasmus, l’ECTS, European Community Course Credit Transfer (ECTS), inteso a consentire il trasferimento e l’accumulo dei crediti³⁴.

Gli Stati membri dell’UE hanno sviluppato forme di cooperazione anche nell’ambito del Consiglio d’Europa, in particolare sulla base della Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all’istruzione superiore (che sostituisce la precedente Convenzione europea sul riconoscimento accademico delle qualifiche universitarie del 1958³⁵) adottata a Lisbona l’11 aprile 1997³⁶, le Parti contraenti hanno l’obbligo di riconoscere i titoli accademici conseguiti all’estero, salvo il caso in cui esistano differenze sostanziali di formazione³⁷.

4. Nel campo del riconoscimento delle qualifiche professionali, contrariamente a quanto avviene per il riconoscimento accademico, l’UE ha competenza ad armonizzare le normative interne e ad emanare norme che facilitino la libera circolazione dei professionisti³⁸. L’art. 53 TFUE dispone infatti che al fine di agevolare l’accesso e l’esercizio di una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito la qualifica, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi,

³³ Si tratta del riconoscimento dei crediti conseguiti all’estero in sostituzione dei correlativi previsti dalla propria università di origine. Sul punto vedi COM (94) 596 del 13 dicembre 1994, in particolare p. 6, ove la Commissione distingue fra quattro diverse modalità di riconoscimento, due ai fini professionali (de iure per il caso di professioni regolamentate e de facto in caso contrario) e due a fini accademici (per accumulazione e per sostituzione).

³⁴ V. J. PETEK, *Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions*, in ID. (éd.), *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, Bruxelles, 1998, p.119 ss.

³⁵ Convenzione europea sul riconoscimento accademico delle qualifiche universitarie, Parigi, 14 dicembre 1959, adottata in seno al Consiglio d’Europa.

³⁶ Convenzione del Consiglio d’Europa-Unesco, sul riconoscimento delle qualifiche relative all’istruzione superiore nella Regione europea, adottata in occasione della Conferenza diplomatica di Lisbona l’11 aprile 1997. La Convenzione sostituisce tutte le precedenti convenzioni in materia di riconoscimento dei titoli accademici adottate dal Consiglio d’Europa e dall’Unesco.

³⁷ La Convenzione di Lisbona, entrata in vigore il 1° febbraio 1999, cfr. per lo stato delle ratifiche <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=165&CM=8&DF=5/15/2006&CL=ITA>.

³⁸ Cfr. M. CONDINANZI A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, cit., p. 173 ss.,

certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste. Con specifico riferimento alle professioni mediche, paramediche e farmaceutiche, la graduale soppressione delle restrizioni è subordinata al coordinamento delle condizioni richieste per il loro esercizio nei singoli Stati membri.

Questa disposizione, presente sin dal TCEE, ha determinato la predisposizione di un sistema generale di riconoscimento dei titoli professionali, oggi disciplinato dalla direttiva 2005/36 che ha riordinato in un testo unico le direttive precedentemente emanate in materia e uniformato i principi applicabili elaborati in via pretoria dalla Corte di giustizia³⁹ successivamente modificata dalla direttiva 2013/55/UE⁴⁰. Oggetto della disciplina di riconoscimento non è un attestato universitario ma un complesso di attività che accerti il compimento di una formazione professionale, comprensiva anche di studi post-secondari (università, laurea, tirocinio, attività pratica, esame di Stato) che, una volta completata, consente di fregiarsi di un titolo professionale.

In sintesi, il meccanismo prevede tre diversi sistemi di riconoscimento delle qualifiche professionali. Il regime ordinario o sistema generale di riconoscimento (Titolo III, Capo I) che si applica alla maggior parte delle professioni regolamentate. Le autorità competenti dello Stato ospitante confrontano la formazione posseduta dal richiedente e quella richiesta dalla normativa nazionale. Se emergono differenze sostanziali nella formazione o nelle competenze richieste, lo Stato può imporre una misura compensativa, consistente alternativamente in una prova attitudinale o un tirocinio di adattamento (normalmente fino a tre anni). Il principio fondamentale è quello della proporzionalità: le misure compensative possono essere richieste solo quando le differenze sono effettivamente rilevanti per l'esercizio della professione.

Per alcune professioni cosiddette settoriali, la direttiva prevede un riconoscimento automatico fondato sull'armonizzazione europea dei requisiti minimi di formazione. Rientrano in questo sistema fra l'altro le professioni sanitarie (medico, infermiere responsabile dell'assistenza generale; dentista) ma anche veterinario, farmacista, architetto. Per tali professioni, se il titolo è

³⁹ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in GUUE L 255 del 30.9.2005. Cfr. A. PRETO, *Le libere professioni in Europa*, Milano, Egea, 2001 e M. CONDINANZI, B. NASCIBENE, *La libera prestazione dei servizi e delle professioni in generale*, in *Il diritto privato dell'Unione europea*, A. TIZZANO (a cura di), (II ed.) t. I, Torino, Giappichelli, 2006, p. 330 ss.; E. BERGAMINI, *La concorrenza tra professionisti nel mercato interno dell'Unione europea*, Napoli, 2005, p. 24 ss.

⁴⁰ Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»), GUUE L 354 del 28.12.2013.

conforme ai requisiti indicati negli allegati della direttiva, lo Stato ospitante non effettua una valutazione comparativa della formazione, ma procede direttamente al riconoscimento.

Per alcune attività artigianali, commerciali e industriali indicate negli allegati della direttiva, infine, il riconoscimento può fondarsi principalmente sulla esperienza professionale maturata, senza richiedere necessariamente una formazione accademica armonizzata.

La direttiva distingue l'esercizio della professione nella forma della libertà di stabilimento da quella esercitata in regime di prestazione di servizi. Il professionista intende esercitare stabilmente la professione in un altro Stato membro deve ottenere il riconoscimento della qualifica secondo uno dei sistemi previsti dalla direttiva. Quando l'attività è svolta in modo temporaneo e occasionale, il professionista può generalmente operare utilizzando il titolo professionale dello Stato di origine, previa eventuale dichiarazione preventiva alle autorità competenti. Solo per professioni che incidono sulla salute o sulla sicurezza pubblica lo Stato ospitante può effettuare un controllo preliminare delle qualifiche.

Il sistema così strutturato si fonda su alcuni principi chiave e precisamente, il mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali, non discriminazione tra cittadini degli Stati membri, proporzionalità delle eventuali limitazioni, tutela dell'interesse pubblico, soprattutto in materia di salute, sicurezza e protezione dei consumatori. Il riconoscimento della qualifica non esonera il professionista dal rispetto delle norme deontologiche, organizzative e disciplinari vigenti nello Stato ospitante.

La direttiva 2013/55/UE ha aggiornato il sistema introducendo importanti innovazioni, tra cui: la Tesserina Professionale Europea (European Professional Card – EPC) per alcune professioni; un rafforzamento della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri tramite il sistema IMI (*Internal Market Information System*); criteri più trasparenti e rapidi per il riconoscimento delle qualifiche.

Nonostante i tentativi di armonizzazione, permangono profonde frizioni di natura economica, giuridica e amministrativa⁴¹. Innanzitutto, le autorità nazionali godono di un ampio margine di discrezionalità nel valutare le differenze tra i percorsi di studio e spesso le misure di compensazione non colmano reali lacune ma vengono utilizzate come strumenti protezionistici per limitare il l'afflusso di professionisti e tutelare il mercato interno. In secondo luogo, molte attività risultano regolamentate in uno Stato e del tutto prive di vincoli in un altro. In questi casi se il professionista si sposta, la direttiva 2005/36 impone di dimostrare l'esercizio effettivo della professione per un certo periodo

⁴¹ Cfr. di recente, il documento redatto dalla Commissione europea, *Risposte della Commissione europea alla relazione speciale della Corte dei Conti, Il riconoscimento delle qualifiche professionali nell'UE: un meccanismo essenziale, ma utilizzato di rado e in modo incoerente*, 2025, alla pagina <https://www.eca.europa.eu/it>.

di tempo determinando un ostacolo a coloro che si affacciano al mondo per la prima volta, i neo-laureati o i precari. L'EPC inoltre, ha avuto un impatto assai limitato: la procedura è attiva solo per poche categorie di lavoratori e molte pubbliche amministrazioni non dispongono di infrastrutture digitali adeguate a dialogare con il sistema centrale UE.

Infine, esiste una netta separazione tra il riconoscimento del percorso di studi e l'autorizzazione a esercitare il lavoro sul campo. Un titolo accademico, ad esempio, può essere ritenuto equipollente dai centri nazionali (come il CIMEA) ma lo stesso titolo può essere successivamente ritenuto insufficiente dal Ministero competente o dall'Ordine professionale in riferimento all'esercizio della professione.

5. Sebbene con un percorso distinto rispetto alle evoluzioni normative comunitarie, il c.d. processo di Bologna è parte integrante della costruzione di uno Spazio europeo dell'istruzione⁴². Si tratta di un percorso che muove dalla dichiarazione di Bologna del 1999, sottoscritta dai ministri dell'istruzione dei Paesi membri dell'UE ma anche di altri Stati terzi ed organizzazioni internazionali che enunciava sei obiettivi specifici: a) adozione di un sistema di titoli facilmente comprensibili e comparabili; b) adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e secondo livello; c) adozione di un sistema di crediti didattici, sul modello dell'ECTS; d) promozione della mobilità attraverso la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della circolazione di studenti, ricercatori e personale amministrativo; e) promozione della cooperazione europea nell'accertamento della qualità; f) promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore.

Caratteristica di tale processo è l'assenza di un trattato internazionale a carattere vincolante per i governi dei vari Paesi. Anche se i ministri responsabili hanno sottoscritto documenti di vario tipo, ciascun Paese (e la sua comunità accademica) aderisce liberamente e volontariamente ai principi concordati, sollecitato soltanto dal desiderio di realizzare un obiettivo comune. Inoltre, il processo non si propone l'armonizzazione dei sistemi di istruzione europei, ma persegue il mantenimento della loro diversità, sia pur all'interno di una cornice comune, e si impegna a costruire ponti tra Paesi e sistemi di istruzione diversi, mantenendone al contempo la specificità.

Il processo si realizza a vari livelli: internazionale, nazionale ed istituzionale. A livello internazionale vi sono varie modalità di collaborazione e varie strutture

⁴² Cfr. sul processo di Bologna <https://chea.info/>. In dottrina cfr. E. STEFANI, M. GRASSI *Il sistema universitario italiano. Normativa e operatività*, Padova, 2007; S. Garben, *EU higher education law. The Bologna process and armonization by stealth*, Alphen aan den Rijn, 2011; T. Côme, G. Rouet, (sous la direction de) *Processus de Bologne, construction européenne, politique européenne de voisinage*, Bruxelles, 2011; S. NOORDA, P. SCOTT, M. VUKASOVIC (a cura di), *Bologna Process Beyond 2020. Fundamental values of the EHEA*, Bologna University Press, 2020.

che contribuiscono all'avanzamento del processo. Innanzitutto, i Ministri dell'istruzione dei Paesi partecipanti si incontrano ogni due anni per valutare i risultati raggiunti, formulare ulteriori indicazioni e stabilire le priorità per il biennio successivo. Dopo il primo incontro a Bologna nel 1999, i Ministri si sono riuniti a Praga nel 2001, a Berlino nel 2003, a Bergen nel 2005; a Londra nel 2007; a Lovanio nel 2009, a Budapest e Vienna nel 2010, a Bucarest nel 2012, a Yerevan nel 2015, a Parigi nel 2018, a Roma nel 2020, (tenutasi online a causa della pandemia di COVID-19), a Tirana nel 2024.

Nei periodi intercorrenti tra le conferenze ministeriali un ruolo fondamentale è svolto dal cosiddetto *Bologna Follow-up Group*, che si riunisce due volte all'anno ed è composto dai rappresentanti di tutti i Paesi firmatari e dalla Commissione europea. Il Consiglio d'Europa, l'EI (Education International Pan-European Structure), l'ENQA (l'associazione delle Agenzie per l'accertamento della qualità), l'ESIB (organismo di rappresentanza degli studenti), l'EUA (Associazione delle università europee), l'EURASHE (che rappresenta il settore non-universitario), l'UNESCO-CEPES e l'UNICE (la confederazione degli industriali europei) svolgono il ruolo di membri consultivi. Infine, numerosi seminari, detti "di Bologna", vengono organizzati ogni anno in varie sedi europee per discutere i temi connessi al processo, esaminare gli ostacoli ancora esistenti e proporre nuove forme di collaborazione. Il livello nazionale vede in ciascun paese il coinvolgimento del governo e, in particolare, del Ministro titolare dell'istruzione superiore, della Conferenza dei Rettori o altre Associazioni di istituzioni di istruzione superiore, delle Organizzazioni studentesche e, in alcuni casi, anche delle Agenzie per l'accertamento della qualità, delle Associazioni imprenditoriali o di altre organizzazioni di rilievo.

I risultati raggiunti da questo processo sono notevoli. Quello più visibile è l'adozione standardizzata dei percorsi di studio in quasi 50 Paesi, allineando l'Europa agli standard internazionali (primo ciclo: Laurea Triennale (Bachelor) Secondo ciclo: Laurea Magistrale (Master), Terzo ciclo: Dottorato di ricerca (PhD). Con l'introduzione dell'ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System) viene quantificato il carico di lavoro degli studenti (1 credito equivale solitamente a 25-30 ore di impegno). Questo strumento ha reso i singoli esami accumulabili e trasferibili da un'università all'altra, anche all'estero. Per superare i vecchi ostacoli burocratici nel riconoscimento dei titoli, è stato introdotto il Diploma Supplement. Si tratta di un documento integrativo standardizzato (rilasciato in lingua nazionale e in inglese) che descrive in dettaglio la natura, il livello, il contesto e lo status degli studi completati dal laureato. L'armonizzazione strutturale ha rimosso le barriere accademiche, potenziando così i programmi di scambio come l'Erasmus+. Gli studenti possono frequentare semestri all'estero con la certezza che gli esami sostenuti vengano convalidati nel proprio Paese d'origine. Sono stati creati standard e linee guida europee comuni (ESG) per la valutazione degli atenei. Questo sistema assicura che un titolo di studio mantenga un livello qualitativo elevato e certificato, indipendentemente dal Paese in cui viene conseguito.

Nonostante i successi, permangono alcune asimmetrie: la transizione al mercato del lavoro dopo il primo ciclo (la triennale) varia molto da nazione a nazione, e l'integrazione burocratica per il riconoscimento automatico dei titoli non ha ancora raggiunto la totale uniformità in tutti i Paesi firmatari.

6. La competenza in materia d'istruzione è dunque principalmente in capo agli Stati membri mentre l'Unione può sostenere, coordinare e integrare le politiche nazionali attraverso finanziamenti, raccomandazioni, programmi comuni e obiettivi condivisi.

In quest'ottica, i programmi come Erasmus+ hanno avuto un impatto significativo, facilitando gli scambi di studenti, insegnanti e personale universitario. Per molti rappresentano uno degli esempi più riusciti dell'integrazione europea. L'UE, inoltre, attraverso finanziamenti e raccomandazioni, promuove alcune linee di apprendimento che riflettono le esigenze del mercato del lavoro. Attualmente si tratta di alfabetizzazione digitale, competenze STEM, formazione continua (lifelong learning) e sostenibilità, temi considerati strategici per la competitività economica e la transizione ecologica. Attraverso questo sistema, di fatto, l'UE riesce ad orientare i programmi di apprendimento nazionali.

Il Processo di Bologna (pur non essendo un'iniziativa esclusivamente dell'UE) e strumenti come il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF) hanno reso più semplice confrontare titoli di studio e competenze acquisite tra Paesi.

Permangono comunque significative differenze tra Stati membri. Le risorse investite nell'istruzione, gli stipendi degli insegnanti, la qualità delle infrastrutture e i risultati scolastici rimangono molto eterogenei. L'UE può mettere in rilievo queste differenze, ma ha pochi strumenti per ridurle direttamente. Poiché le decisioni fondamentali spettano ai governi nazionali e molte raccomandazioni europee restano tali e vengono recepite in modo disomogeneo.

Certo l'UE è riuscita a sviluppare significative forme di cooperazione, mobilità e una maggiore comparabilità dei percorsi formativi; tuttavia, rispetto all'obiettivo di creare un sistema scolastico unico europeo, i progressi sono necessariamente limitati dai trattati, che lasciano agli Stati la responsabilità dell'istruzione.

L'efficacia dell'azione comunitaria dipende in larga misura dalla volontà dei singoli Stati membri di adottare e sviluppare le iniziative comuni. Proprio questo equilibrio tra autonomia nazionale e cooperazione europea è uno dei principali temi di dibattito: se da un lato un ruolo più incisivo dell'UE potrebbe ridurre le disuguaglianze, dall'altro lato se l'istruzione rimane prevalentemente una competenza nazionale, può continuare a riflettere le diverse tradizioni culturali, linguistiche e istituzionali.