

SEZIONE II
IL VERSANTE SOVRANAZIONALE

CAPITOLO 1

SUSSIDIARIETÀ E SOVRANITÀ

SOMMARIO: 1. L'impronta centralistica della prima fase del processo d'integrazione europea. – 2. La svolta di Maastricht: l'introduzione del principio di sussidiarietà. – 3. Il problema della giustiziabilità. – 4. Il dilemma tra l'applicazione giurisdizionale di un parametro insufficiente e la deferenza nei confronti delle decisioni degli attori politici. – 5. *Tertium datur*: la via del procedimento. – 6. Le soluzioni affermatesi in sede comunitaria. – 7. Procedimento e sindacato giurisdizionale.

1. *L'impronta centralistica della prima fase del processo d'integrazione europea*

La storia del processo d'integrazione europea fa giustizia di un'idea che ogni tanto affiora nel dibattito scientifico e politico: l'idea che il principio di sussidiarietà non esista, che esso si risolva in un luogo comune, espressione di scontate esigenze organizzative solidamente radicate nella nostra tradizione.

Fino a Maastricht, infatti, il codice di sviluppo del processo federativo europeo è stato opposto a quello sotteso al principio di sussidiarietà. La filosofia non è stata quella del favore per i livelli istituzionali più vicini agli interessati – condensabile nella formula «piccolo è bello» – ma l'opposta filosofia del «grande è bello». D'altra parte, se ciò non fosse avvenuto, non si sarebbe potuto realizzare quel tanto di integrazione che oggi costituisce l'*acquis* comunitario.

Quello che va sottolineato è che tale filosofia non è stata il portato di prassi eccentriche o devianti, ma era – in larga misura – iscritta nel DNA dei trattati istitutivi. La cui portata maggiormente rivoluzionaria può essere identificata nella circostanza che essi, anziché dettare una disciplina *chiusa* del riparto delle competenze tra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti nazionali, hanno, in più casi, riconosciuto al primo la competenza della competenza: il potere, cioè, di modellare il proprio rapporto

con i secondi nei modi e nei termini che, di volta in volta, ritenesse più opportuni.

L'esattezza di questa lettura è suffragata da almeno tre elementi.

Anzitutto, dalla circostanza che frequentemente i trattati abilitino la Comunità ad intervenire sia con direttive che con regolamenti, lasciando ad essa la scelta. E, quindi, consentendole di costruire il riparto di competenze con gli Stati, optando per l'uno o l'altro dei due modelli disponibili¹.

Il secondo elemento è costituito dalla previsione di competenze comunitarie costruite in termini finalistici. Ci si riferisce alle norme che riconoscono alle istituzioni europee il potere di adottare tutti i provvedimenti (alternativamente: direttive o regolamenti) necessari, opportuni od utili, in relazione agli obiettivi del Trattato (o ad alcuni tra essi). Per loro virtù – come lo scrive l'art. 235 (308 del testo consolidato) – la competenza comunitaria è stata chiamata, in misura non trascurabile, a definire se stessa.

Il terzo elemento è costituito dalle numerose disposizioni teleologiche che percorrono il *corpus* del Trattato (e si ricavano dal preambolo che lo precede)². Dalle quali si può argomentare che non molti settori dell'azione pubblica siano comunitariamente indifferenti. Il che si riflette sulle competenze, per effetto, oltre che delle norme di cui s'è appena detto, di quel potere di piccola revisione che l'art. 235 (308 del testo consolidato) riconosce alla Comunità.

Alla luce di tale impianto sistematico, non può sorprendere il quadro che si è venuto consolidando. Un quadro nel quale: da un lato, si è registrata la progressiva crescita materiale delle competenze comunitarie, che si sono estese ad ambiti ulteriori rispetto a quelli inizialmente concordati; d'altro lato, si sono affermati – soprattutto per effetto della giurisprudenza della Corte di giustizia – indirizzi di segno decisamente centralistico.

2. *La svolta di Maastricht: l'introduzione del principio di sussidiarietà*

Se si tiene conto di tutto ciò, può agevolmente constatarsi che l'introduzione, nel Trattato di Maastricht, del principio di sussidiarietà non ha costi-

¹ Cfr. gli artt. 43.2.III (oggi 37.2.III); 49.1 (oggi 40.1); 87.1 (oggi 83.1) Trattato CE.

² A titolo esemplificativo, possono ricordarsi i seguenti obiettivi: eliminazione delle barriere che dividono l'Europa; difesa della pace e della libertà; riduzione degli squilibri regionali; miglioramento tenore di vita; parificazione, nel progresso, delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera.

tuito lo sviluppo coerente di tendenze in atto, ma ha rappresentato un momento di netta rottura: contrapponendo il principio secondo cui «piccolo è bello» all'opposto principio che aveva, sino a quel momento, improntato l'evoluzione dell'ordinamento europeo³.

Quanto ai beneficiari dell'innovazione, il tenore dell'art. 3 B (oggi 5 Trattato CE) non lascia dubbi: si tratta degli Stati membri, cui si riferisce la *Vorangentscheidung* – la decisione di preferenza – che è alla base della disposizione.

Vero è che storicamente all'introduzione nel Trattato del principio di sussidiarietà non sono state estranee le pressioni esercitate dai *Länder* tedeschi, i quali hanno cercato in tal modo di scongiurare la deriva verso la provincializzazione, che aveva caratterizzato l'esperienza comunitaria anteriore [in argomento, *amplius*, il cap. 4 di questa sezione]. Ma – com'è noto – il vantaggio tratto dai *Länder* è stato molto parziale. Per la ragione che la norma che più chiaramente esprime il principio (tanto da essere frequentemente identificata senza residui con esso) – l'art. 3 B, appena citato – non tutela tali soggetti – o, più in generale, le entità sub-statali presenti all'interno degli Stati membri – ma questi ultimi. Le entità sub-statali risultano indirettamente contemplate dall'art. A, comma 2 (ora 1.2 del testo consolidato) TUE, nella parte in cui prefigura un sistema istituzionale nel quale le decisioni siano prese «il più vicino possibile ai cittadini».

Due sono verosimilmente le ragioni che hanno indotto gli Stati membri – che, nelle fasi precedenti, avevano accettato l'instaurazione di un assetto fortemente caratterizzato in senso centralistico – a modificare il proprio atteggiamento.

Alla prima si è accennato sopra. Si tratta del progressivo allargamento delle competenze comunitarie. Il quale, per stratificazioni successive, ha finito per superare il livello di guardia. Si pensi – ad esempio – all'impatto della giurisprudenza della Corte di giustizia sui diritti fondamentali. La quale è espressione della dilatazione del campo d'azione della Comunità. E, conseguentemente, dell'ampliamento dell'area di concorrenza (e potenziale collisione) tra questa e gli Stati.

³ Com'è noto, sul piano del diritto positivo la sola parziale anticipazione è costituita dalla soluzione adottata dall'Atto Unico per la politica ambientale (art. 130 R, comma 4). Sul piano propositivo, invece, va ricordato il Progetto Spinelli, approvato con risoluzione del Parlamento europeo il 14 febbraio 1984, nel quale si legge che «L'Unione agisce esclusivamente per svolgere i compiti che in comune possono essere svolti più efficacemente che non dai singoli Stati membri separatamente, in particolare quelli la cui realizzazione richiede l'azione dell'Unione giacché le loro dimensioni o i loro effetti oltrepassano i confini nazionali» (art. 12, comma 2).

A ciò è da aggiungere che Maastricht ha determinato un salto di qualità. Il Trattato sull'Unione, infatti, non si è limitato a codificare le risultanze della giurisprudenza anteriore (mediante il riferimento ai diritti fondamentali ed alle tradizioni costituzionali comuni di cui all'art. F, ora 6). Esso ha anche rafforzato il rapporto diretto della Comunità con i cittadini degli Stati membri, mediante la disciplina della c.d. cittadinanza europea, comprensiva della libertà di circolazione e soggiorno, dell'elettorato locale ed al Parlamento europeo, della tutela diplomatica e consolare, del diritto di petizione e di quello di rivolgersi al mediatore, di cui all'art. 138 E (ora 195) del Trattato CE.

Non può, infine, non menzionarsi l'attribuzione all'Unione di competenze tipicamente rientranti nelle prerogative degli Stati, come quelle in materia di difesa, affari esteri, giustizia ed ordine pubblico.

Tutto ciò ha concorso a provocare una mutazione genetica della Comunità. La quale non si presenta più come un'organizzazione a carattere settoriale, ma tende progressivamente ad assumere i caratteri di una istituzione generale (od a fini generali): autentico ente politico, potenzialmente suscettibile di contendere agli Stati la loro tradizionale funzione di cura degli interessi generali delle rispettive comunità.

La seconda ragione che ha verosimilmente indotto gli Stati a mutare atteggiamento è una ragione di ordine istituzionale.

Agli inizi, quella Comunità che, esercitando la competenza della competenza, modellava il proprio rapporto con gli Stati membri nei termini che riteneva più congrui era una struttura fortemente controllata dagli Stati. La quale funzionava secondo una logica internazionalistica, pienamente in grado di garantire la sovranità di questi. Ci si riferisce soprattutto alla fase successiva al 1965, nella quale, per effetto di quel compromesso di Lussemburgo cui eravamo debitori – per riprendere le parole di Jacques Delors – del letargo dell'Europa, le decisioni in Consiglio dei Ministri esigevano l'unanimità. In quella fase, la garanzia degli Stati membri non era affidata alle norme sul riparto di competenza (che – come abbiamo visto – non assicuravano una tutela adeguata), ma alla struttura istituzionale della Comunità. Cui si sarebbe potuta attingere perfettamente la teoria delle *political safeguards* del federalismo, elaborata ad altro riguardo (e con molto minore pertinenza) nell'esperienza degli Stati Uniti. Era, infatti, la posizione degli Stati nel processo di decisione a conferire agli atti cui questo metteva capo il significato di altrettante autolimitazioni, singolarmente concordate.

Ma, a partire dagli anni '80, questo quadro istituzionale è stato progressivamente superato.

Per effetto di un processo scandito dall'Atto Unico del 1986 (che ha decretato l'archiviazione del compromesso di Lussemburgo), dal Trattato di

Maastricht (1992), nonché, successivamente, dai Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001), l'impronta internazionalistica della Comunità è stata fortemente ridimensionata. Tra le novità a tal fine rilevanti figurano soprattutto: l'estensione del principio maggioritario, l'accresciuto ruolo della Commissione e la posizione assunta dal Parlamento europeo (l'organo, dal punto di vista strutturale, maggiormente *europeo* e più fortemente emancipato dal rapporto con gli Stati membri, i quali, rispetto ad esso, sono poco più che circoscrizioni elettorali⁴).

In conseguenza di ciò, la Comunità è venuta ad assumere i caratteri di un soggetto non paralizzabile dal veto dei singoli Stati. I quali, non essendo più essenzialmente garantiti dalla sua struttura, hanno sentito il bisogno di dotarsi di garanzie ulteriori⁵.

3. *Il problema della giustiziabilità*

In questa sede ci si astiene deliberatamente dall'affrontare la questione *politica* se la previsione di tali garanzie sia bene o male: una questione cui è riservato ampio spazio nelle riflessioni degli osservatori nord-americani. Alcuni dei quali manifestano notevole insofferenza nei confronti delle cautele di cui gli Stati europei circondano il processo di integrazione. E ravvisano nel principio di sussidiarietà, non solo, un freno al processo federativo, ma un elemento con esso incompatibile, rilevando che la nascita di un'entità di tipo federale non può avvenire in modo indolore: non può essere conciliata con la pretesa di salvaguardare l'identità istituzionale e le prerogative dei soggetti statali che in essa debbono confluire.

Qui interessa affrontare un'altra questione, che è una questione *giuridica*. E, cioè, se la disciplina introdotta a tal fine nel Trattato possa considerarsi idonea allo scopo: se, in altri termini, essa sia in grado di apprestare un'efficace difesa delle prerogative di cui si è appena detto (o, se si vuole, della sovranità degli Stati).

⁴ Non è – ad esempio – un caso che le maggiori riserve sul principio di sussidiarietà siano state manifestate dal Parlamento europeo. Cfr. la Risoluzione sulle Relazioni della Commissione degli anni 1994, 1995, 1996, nella quale si legge che il medesimo Parlamento osserva «con preoccupazione la tendenza della Commissione a privilegiare la presentazione di direttive quadro ... invece di proposte di legislazione vincolante».

⁵ È, in proposito, illuminante il riferimento alla tutela dell'identità nazionale degli Stati membri di cui all'art. F.1 del Trattato di Maastricht (ora 6.3 del testo consolidato).

La risposta a questa domanda si lega alla soluzione di un problema cruciale – che è poi il problema centrale posto dal principio di sussidiarietà –: quello della giustiziabilità. È, infatti, evidente che, solo se giustiziabili, i dispositivi in cui esso prende corpo sono in grado di apprestare apprezzabili garanzie di ordine giuridico.

Se ci si colloca su questo terreno, può agevolmente constatarsi che non sussistono ostacoli di ordine formale a che la giurisdizione comunitaria utilizzi come parametro della propria decisione l'art. 3 B del T trattato di Maastricht. L'inserimento della disposizione nella parte prima dell'atto, la quale comprende principi sicuramente giustiziabili, non lascia dubbi al riguardo.

Ma il discorso non può chiudersi a questo punto. Per la ragione che il problema della giustiziabilità non è tanto – e soltanto – quello della legittimazione del giudice ad assumere il principio di sussidiarietà come parametro del proprio giudizio, quanto se tale parametro sia *sufficiente*. Se esso – più specificamente – sia in grado di orientare adeguatamente la decisione giurisdizionale.

Con questo non intende dirsi che il principio predetto dia sempre e necessariamente luogo a problemi del genere. Si pensi – ad esempio – alla previsione (ricorrente nelle *Gemeindeordnungen* tedesche) in forza della quale il comune è legittimato a svolgere direttamente attività imprenditoriale solo in difetto di più convenienti offerte da parte del mercato⁶. Stabilire se la gestione pubblica di una tipografia o di un'impresa di trasporti sia economicamente più vantaggiosa non eccede, infatti, le risorse valutative della giurisdizione.

Resta, tuttavia, il fatto che, non di rado, i dispositivi attuativi del principio non limitano apprezzabilmente i margini di giudizio del giudice, poiché subordinano lo spostamento di competenza in favore del livello centrale alla sussistenza di condizioni od al perseguimento di finalità il cui apprezzamento può involgere valutazioni di ordine politico. Basti – a titolo esempli-

⁶ Cfr. – ad esempio – il par. 108, comma 1, n. 3 della *Gemeindeordnung* della Bassa Sassonia, che tra le condizioni cui subordina l'esercizio di attività imprenditoriale dei Comuni, annovera la condizione negativa che «lo scopo non possa essere conseguito da altri operatori in modo migliore e più economico», od il par. 100, comma 3, della *Gemeindeordnung* del Brandeburgo, il quale recita: «Il Comune deve preoccuparsi, nell'interesse dell'economicità della gestione, che agli operatori privati siano affidate le attività che questi possano compiere a costi identici o più bassi e con garanzia di qualità ed affidabilità almeno identiche, in quanto ciò sia compatibile con il pubblico interesse. A tal fine devono acquisirsi offerte e deve procedersi a confronto dei conti ...». In argomento, v. D'A TENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Torino, 2005, 87 s.

ficativo – richiamare la problematica posta dalla clausola d’esercizio di cui all’art. 72 della Legge fondamentale tedesca. Tale norma, con riferimento ad un certo numero di materie, ammette l’intervento della Federazione solo se necessario all’instaurazione di equivalenti condizioni di vita sull’intero territorio federale, od alla garanzia dell’unità del diritto e dell’economia nell’interesse dello Stato nel suo complesso.

A problemi, in parte, analoghi dà vita l’art. 3 B del Trattato di Maastricht. La previsione che la CE sia legittimata ad intervenire «nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non (possano) essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri» implica, infatti, un apprezzamento che – se si prescinde da casi-limite ⁷ – si presenta estremamente sfuggente: sia per la difficoltà di utilizzare parametri rigorosamente oggettivi, sia per l’incidenza di un ineliminabile dato strutturale: la diversità di efficienza degli Stati membri.

4. *Il dilemma tra l’applicazione giurisdizionale di un parametro insufficiente e la deferenza nei confronti delle decisioni degli attori politici*

Nei casi considerati nella parte finale del paragrafo precedente, il giudice si trova di fronte ad una difficile alternativa: o applicare direttamente il principio di sussidiarietà, compiendo valutazioni che non è strutturalmente legittimato a compiere, o non applicarlo, rimettendosi alle decisioni degli attori politici.

Nei fatti, la strada seguita è, in genere, la seconda. È, infatti, noto che le giurisdizioni costituzionali (o assimilate), quando si trovano a valutare del superamento dei limiti apposti alla competenza federale da clausole corrispondenti o analoghe, manifestano una fondamentale deferenza nei confronti del legislatore centrale, «salvandone» le decisioni. *Self-restraint* della Corte suprema nord-americana, a proposito della *commerce clause*, e, fino al 2002, del Tribunale costituzionale federale tedesco, in relazione alla *konkurrierende Gesetzgebung*, sono in proposito molto istruttivi.

⁷ L’ipotesi, ad esempio, ricorre – per esprimersi con il par. 5 protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam – tutte le volte che l’azione comunitaria sia rivolta a risolvere problemi che, presentando aspetti transnazionali, non possano essere disciplinati in maniera soddisfacente dall’azione degli Stati membri. L’esempio che comunemente si adduce è quello dell’inquinamento transfrontaliero.

Ma non è questo il profilo che preme sottolineare. Quello che va rilevato è che nessuna delle due prospettive sopra considerate è compatibile con una lettura in chiave prescrittiva del principio di sussidiarietà.

La prima, affidando la decisione ad impalpabili *intuizioni valutative* dell'interprete (per riprendere un'espressione di Manlio Mazzotti), dissolve il parametro, privandolo di una tangibile consistenza. La seconda, riconoscendo all'autorità politica centrale il potere di apprezzare insindacabilmente la sussistenza dei presupposti dell'intervento sussidiario, finisce per conferire al principio di sussidiarietà i caratteri di un principio non giuridico: insuscettibile di incidere su processi di decisione che rimarrebbero squisitamente politici.

5. Tertium datur: *la via del procedimento*

Ad avviso dello scrivente *tertium datur*. È, infatti, da ritenere che questo sia uno dei casi in cui dalla rigida alternativa tra legislazione e giurisdizione sia possibile uscire, battendo la via del procedimento.

Procedimenti aperti a tutti i soggetti interessati possono, in particolare, adempiere a due funzioni.

Anzitutto, possono promuovere un confronto corale in cui tutte le esigenze da contemperare (o da apprezzare) trovino la propria espressione. E possono, quindi, mettere a disposizione del giudice elementi sintomatici privilegiati, ancorando così il sindacato a dati, il più possibile, misurabili e verificabili.

Un'adeguata proceduralizzazione può, inoltre, creare le condizioni per aggiustamenti di ordine transattivo, favorendo il raggiungimento di accordi tra i soggetti interessati dal riparto di competenza. Accordi, che – in una materia come questa – presentano una rilevanza che non può sfuggire. Non sembra, infatti, contestabile che soluzioni considerate soddisfacenti dagli Stati membri non possano non imporsi alla stessa giurisdizione comunitaria⁸. E questo – si badi – anche nei casi in cui un sindacato alla stregua del

⁸ Del resto, non è privo di significato che – nel diverso ambito delle richieste formulate alla Commissione – quest'ultima, pur non essendovi giuridicamente obbligata, tenda ad accogliere quelle formulate all'unanimità dagli Stati (cfr., infatti, la Relazione *Legiferare meglio/98*, 5, nella quale si legge quanto segue: «Benché non giuridicamente obbligata ad accogliere le richieste in tal senso, ... per la Commissione è difficile ignorare richieste formulate all'unanimità dagli Stati membri»).

principio di sussidiarietà sarebbe astrattamente plausibile (si pensi – ad esempio – all’ipotesi di interventi comunitari che gli Stati abbiano accettato, non perché ritengano se medesimi inadeguati ad effettuarli, ma per spostare al livello sovranazionale il costo politico della loro impopolarità). È, in fatti, ragionevole che un dispositivo rivolto a garantire la sovranità degli Stati membri non possa essere invocato *contro* tali soggetti: per censurare interventi da essi unanimemente concordati.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, non può sorprendere che proprio sul versante del procedimento si siano concentrate le proposte di rafforzamento della disciplina pattizia avanzate in sede politica e dottrinale.

È, tuttavia, da rilevare tali proposte lasciano non di rado trasparire una scarsa consapevolezza della natura dei problemi da risolvere.

Si pensi – ad esempio – alla proposta (ricorrentemente affiorante nel dibattito) di conferire al sindacato giurisdizionale sulle pretese violazioni del principio di sussidiarietà i caratteri di un controllo preventivo, analogo a quello demandato al *Conseil constitutionnel* francese, o – può aggiungersi – alla Corte costituzionale italiana, nei confronti delle leggi siciliane (e, anteriormente alla riforma costituzionale del 2001, di tutte le leggi regionali).

È, infatti, evidente che, se il problema della giustiziabilità è – come abbiamo visto – quello dell’insufficienza del parametro, la modificazione della collocazione temporale del giudizio risulta inutile.

6. Le soluzioni affermatesi in sede comunitaria

Una valutazione complessivamente positiva può, invece, formularsi per le soluzioni che si sono venute affermando in sede comunitaria, nel corso di un cammino, che, avviato all’indomani di Maastricht, è stato segnato dal Consiglio europeo di Edimburgo (12 dicembre 1992), dall’accordo interistituzionale dell’ottobre 1993 e dal protocollo allegato al Trattato di Amsterdam.

Tali soluzioni hanno inciso sul processo comunitario di decisione, che hanno cercato di modellare sulle ragioni della sussidiarietà.

La procedimentalizzazione da esse introdotta ha soprattutto interessato la fase dell’iniziativa. Ci si riferisce, in particolare, alle previsioni che impegnano la Commissione:

- a) a procedere a consultazioni⁹;

⁹ In base al par. 9, primo trattino, del Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di

b) a verificare la sussistenza dei presupposti dell'intervento comunitario, alla luce di una serie di principi-guida codificati dal protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam¹⁰;

c) a far risultare, dalla motivazione dell'atto, gli indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi che suffragano la preferibilità dell'intervento comunitario¹¹.

Funzionale a questi adempimenti è la specifica angolazione dell'istruttoria degli uffici, quale si è venuta strutturando all'indomani della sottoscrizione del Trattato di Maastricht: un'istruttoria in sette punti, chiamata – tra l'altro – ad evidenziare il valore aggiunto dell'azione comunitaria ed il costo dell'eventuale inazione¹².

Amsterdam, da tali consultazioni (che – secondo quanto precisa il par. 3, lett. a) delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo del 12 dicembre 1992 – potrebbero estendersi a tutti gli Stati membri) – è possibile prescindere solo per «i casi di particolare urgenza o riservatezza».

¹⁰ Il par. 5 del Protocollo sulla sussidiarietà cit. elenca le seguenti condizioni:

- Il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;
- Le azioni degli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del Trattato (...) o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;
- L'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello degli Stati membri.

¹¹ Così il par. 4 del citato Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam.

¹² Cfr., in particolare, la *Relazione della Commissione al Consiglio europeo sull'adeguamento della legislazione vigente al principio di sussidiarietà* (COM (93) 545 def.), 3, nella quale si legge quanto segue: « Senza attendere l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, la Commissione ha dato istruzione ai suoi servizi di provvedere ad una motivazione specifica di tutte le nuove proposte di carattere legislativo: regolamento, direttiva o decisione.

Da alcuni mesi a questa parte, ogni relazione risponde ad una serie di quesiti relativi ai criteri di sussidiarietà (in senso lato, compreso il principio di proporzione o di intensità, conformemente all'articolo 3 B del Trattato di Maastricht e alle conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo). D'ora in avanti si risponde in modo circostanziato ai quesiti seguenti:

- a. Quali sono gli obiettivi dell'azione prevista rispetto agli obblighi che incombono alla Comunità?
- b. L'azione prevista rientra tra le competenze esclusive della Comunità o tra le competenze esercitate in comune dagli Stati membri?
- c. Qual è la portata comunitaria del problema (ad esempio quanti Stati membri sono interessati e quale soluzione è stata finora in vigore)?
- d. Qual è la soluzione più efficace, tenuto conto dei mezzi di cui dispone la Comunità e di quelli degli Stati membri?