

Margherita Poto

**The principle of proportionality and the legislative  
power of the Italian Regions**

The present contribution will analyse a recent judgment of the Italian Constitutional Court, concerning the legislative power of the Regions about the decision of cultivating products derived from GMOs. In other words, the Court states about the power of the decentralised entities to provide rules in a matter involving agriculture and environment.

Judgement n. 116/2006 of the Italian Constitutional Court is interesting, because it concerns the allocation of legislative competences between State and Regions in GMO's matters (genetically modified organisms). More precisely, the Regione Marche contested the legitimacy of some provisions of the Decree 22 November 2004 n. 279 ("Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica").<sup>1</sup> This was in relation to the problem of co-existence between GMO and organic cultures, and of the effects of contamination both from the agricultural and environmental point of view.

The coexistence between the GMOs and the organic cultures refers to the ability of farmers to make a practical choice between conventional, organic and GM crop production, in compliance with the legal obligations with labelling and purity criteria. Coexistence measures therefore aim at protecting farmers of non-GMO crops from the possible economic consequences of accidental mixing their crops with GMOs.<sup>2</sup> The appeal focused on allocations of legislative competences, in order to find the best measures the Italian State could adopt.<sup>3</sup>

In particular, the complaints were based on a statutory provision which conferred to the State the power to legislate, even if the contamination problem concerned not only a subject of exclusive legislative competence ("Tutela della salute", healthy safeguard), but also of concurrent

---

<sup>1</sup> In coordination with Italy, Law n. 5, 28 January 2005, n. 5.

<sup>2</sup> See Commission Recommendation on 23 July 2003.

<sup>3</sup> See FRANCESCON (2001): 309; MATTHEE M., VERMERSCH, D. (2001): 183. See also BUONANNO, in [www.polisci.berkeley.edu/](http://www.polisci.berkeley.edu/); POTO (2006a): 35.

competence (“Tutela dell’ambiente”, environmental safeguard) and exclusive competence of Regions (agricultural matters).

The Regione Marche asserted that the provision was vague, and conferred “indefinite power” to the State. The Court accepted the argument recognising the lack of legitimacy of the law and affirming that the coexistence measures should not go beyond what is necessary to ensure that accidental traces of GMO’s stay beyond EU labelling thresholds, in order to avoid any unnecessary burden for the operators concerned.

Art. 3 of the Law which relates to regulation of coexistence,<sup>4</sup> refers to a indefinite State providing, whereas it should have been on the contrary more appropriate a legal provision; literally, the Court considers out of legitimacy the provision of an generical Statal act: “atto statale dalla indefinibile natura giuridica (cui peraltro si attribuisce la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie).”

Moreover, the Court stated that the further provision of developing the mentioned “framework norms”<sup>5</sup> conflicts with the Regional legislative

---

<sup>4</sup> “Art. 3. *Applicazione delle misure di coesistenza* 1. Al fine di prevenire il potenziale pregiudizio economico e l'impatto della commistione tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, emanato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definite le norme quadro per la coesistenza, anche con riferimento alle aree di confine tra regioni, sulla base delle linee guida predisposte dal Comitato di cui all'articolo 7. Il suddetto decreto è notificato alla Commissione europea nell'ambito della procedura prevista dalla direttiva 98/34/CE del Consiglio, del 22 giugno 1998.2. Nell'ambito dei piani regionali di coesistenza le regioni e le province autonome, in coerenza con la Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE, del 23 luglio 2003, possono individuare nel loro territorio una o più aree omogenee.”

<sup>5</sup> “Art. 4. *Piani di coesistenza* 1. Le regioni e le province autonome adottano, con proprio provvedimento, il piano di coesistenza in coerenza con il decreto di cui all'articolo 3; tale piano contiene le regole tecniche per realizzare, la coesistenza, prevedendo strumenti che garantiscono la collaborazione degli enti territoriali locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. 2. Le regioni e le province autonome, nello svolgimento delle procedure di cui al comma 1, assicurano la partecipazione di organizzazioni, associazioni, organismi ed altri soggetti portatori di interessi in materia. 3. Le regioni e le province autonome promuovono il raggiungimento, su base volontaria, di accordi tra conduttori agricoli, al fine di adottare le misure di gestione previste dal piano di coesistenza di cui al comma 1 per assicurare la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche. 3-bis. Le regioni e le province autonome, al fine di prevedere un equo risarcimento per gli eventuali danni causati dalla inosservanza del piano di coesione, ferme restando le previsione

competence in agricultural matters. “La previsione di sviluppo ulteriore di tali norme quadro tramite piani regionali di natura amministrativa (art. 4) costituisce l’espressione di scelte lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia dell’agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l’esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo.”<sup>6</sup>

The Constitutional Court followed the two main steps: firstly, in accordance with EU law, it recognised that, to avoid any unnecessary burden for the operators concerned, coexistence measures should not go beyond what is necessary to ensure that accidental traces of GMO’s in non GM products stay below EU labelling thresholds.

Secondly, according to the judgement, measures should be scientifically based and proportionate, and therefore have to be adapted to local conditions. Hence, the necessity for the Regional power to legislate and to guarantee a proportionate action at the level closer to the individual farms.

The judgment highlights therefore a new attitude of constitutional jurisprudence towards the decentralisation, by the means of principle of proportionality. It seems that the Court is changing its course of action, by reversing its previous trend strongly “State centred” approach.<sup>7</sup>

Case n. 116/2006 reflects a new orientation for the Court, which is increasing in favour of decentralisation of power. This is seen in two cases, both decided in June 2006, (1<sup>st</sup> June 2006, n. 214 and 28th June 2006, n. 246). In these decisions, the regional legislative competence is at last

---

dell'articolo 5, comma 1-bis, possono istituire un apposito fondo, finalizzato a consentire il ripristino delle condizioni agronomiche preesistenti all'evento dannoso, il cui funzionamento e' determinato con le modalità stabilite dal decreto di cui all'articolo 3, comma 1”.

<sup>6</sup> Para 7 of the judgement.

<sup>7</sup> See Corte ; cost., 26 luglio 2002, n. 407; PAGANETTO (2002): 420; CECCHETTI (2003): 312; MANGIAMELI (2003): 325; Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, which strongly affirmed the necessity of giving power to the Regions as well: “la nuova formulazione dell’art. 117, terzo comma, rispetto a quello previgente dell’art. 117, primo comma, esprime l’intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina”; D’ATENA (2002): 26; MORANA (2002): 26; GALLO (2002): 23, 2791. Corte cost., 27 marzo 2003, n. 88; CORSINI (2003): 1233.; Corte cost., 25 marzo 2005, n. 120. See also Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303. FERRARA (2005): 3; FRACCHIA (2005): 3; Corte cost., 12 aprile 2005, n. 145. BONELLI (2002): II, 447. See also CARANTA (2004): 990; POTO (2006b): 3; VERONESI (2003): 1007; VIOLINI (2003): 691.

recognised: in case of government of territory in the first; in determination of energetic levels in the second.<sup>8</sup>

In summary, it can be observed that a more effective judicial review of allocating choices is becoming possible, thanks to the increasing ability of the Court to make judicial review through the lens of the proportionality principle.

The control of proportionality is therefore used by the National Courts, following the example of the European Court of Justice, as an instrument to verify if the choices of the Public Administration have been made properly, according to the criteria of subsidiarity. That is to say, it becomes an instrument to see if the power is administrated according to the logic of the devolution, which, coming from the German background, has inspired the European Treaty, than strongly influenced the Members States legal systems, starting from the German one itself, and the Italian one as well, where the Constitution has been revised with the precise intent to give effectiveness to the principles of subsidiarity and proportionality.

## Bibliography

- BONELLI, F., In tema di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa, in *Riv. amm. R. It.* 2002, II, 447.
- BUONANNO, L., Politics versus science: apportioning competency in the European Food Safety Authority and the European Commission, in [www.polisci.berkeley.edu/](http://www.polisci.berkeley.edu/)
- CARANTA, R., La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, 2004, 990;
- CECCHETTI, M., Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?, in *Le Regioni*, 2003, 325;
- D'ATENA, A., La Consulta parla...e la riforma del titolo V entra in vigore, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2003, 74 and MORANA, D., La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale, *Sanità Pubblica e Privata*, 2003, 74;
- FERRARA R., , Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale, in *Giur. Cost.*, 2005, 3;
- FRACCHIA, F., Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa sull'interpretazione dell'art. 117, 2° comma, lett. m) cost., in *Giur. cost.*, 2005, f. 3.
- FRANCESCON, S., The New Directive 2001/18/EC on the Deliberate Release of Genetically Modified Organisms into the environment: Changes and perspectives, in *RECIEL*, 10, (3), 2001, 309;

---

<sup>8</sup> Both are available on the Constitutional Court's website [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). See also Corte cost., 1st June 2006, n. 213; Id., 23 March 2006, n. 129.

- GALLO, C. E., La potestà legislativa regionale concorrente, i diritti fondamentali ed i limiti alla discrezionalità del legislatore davanti alla Corte costituzionale, in *Foro Amm. CdS*, 2002, 23, 2791;
- MANGIAMELI, S., Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, 2003, 346;
- MATTHEE M., VERMERSCH, D., The International Integration of European Precautionary Measures on Biosafety, in *European Environmental Law Review*, 2001, 183;
- PAGANETTO, G., Potestà legislativa regionale e "limiti alle competenze esclusive statali, ne *Le Regioni*, 2003, 312;
- POTO, M., I traguardi in tema di sicurezza alimentare tra ordinamento comunitario ed ordinamenti interni, in POTO, M., ROLANDO, E., ROSSI, C., "La sicurezza alimentare tra Unione Europea, Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", I Quaderni del Dipartimento, Torino, 2006 a.
- POTO, M., La Corte Costituzionale e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti civili e sociali, in *Resp. Civ. e Prev.*, 2006b, (3);
- VERONESI, P., I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V, in *Le Regioni*, 2003, 1007;
- VIOLINI, L., Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese, *Le Regioni*, 2003, 691.
- Commission Recommendation on 23 July 2003, available on <http://www.europa.eu>.
- Corte cost., 1st June 2006, n. 213, available on <http://www.cortecostituzionale.it>
- Corte cost., 23rd March 2006, n. 129, available on <http://www.cortecostituzionale.it>

### **Cited Norms**

- Italy, Law 28 gennaio 2005, n. 5 recante: "Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica", in *Gazzetta Ufficiale*, 28 January 2005, n. 22.

### **Cited Jurisprudence**

- Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. cost.*, 2002, 2940;
- Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, *Giur. cost.*, 2002, 2026;
- Corte cost., 27 marzo 2003, n. 88, in *Giur. cost.*, 2003, 1233;
- Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303, in *Foro It.*, 2004, I, 1004;
- Corte cost., 25 marzo 2005, n. 120, in *Giust. cost.*, 2005, 2;
- Corte cost., 12 aprile 2005, n. 145, in *Giust. Cost.*, 2005, 5.