

KILPAILUPOLITIIKAN TOTEUTTAMISEEN LIITTYVÄT MENETTELYT

EUROOPAN KOMISSIO

VALTIONTUKI – ITALIA

Valtiontuki SA.55678 (2019/NN) – Uusi laina Alitalialle

Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2021/C 303/11)

Komissio on ilmoittanut 28. helmikuuta 2020 päivätyllä, tätä tiivistelmää seuraavilla sivuilla todistusvoimaisella kielellä toistetulla kirjeellä Italialle päätöksestään aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, joka koskee mainittua toimenpidettä.

Asianomaiset voivat esittää huomautuksensa toimenpiteestä, jota koskevan menettelyn komissio aloittaa, kuukauden kuluessa tämän tiivistelmän ja sitä seuraavan kirjeen julkaisemisesta. Huomautukset on lähetettävä osoitteeseen:

European Commission
Directorate-General for Competition
State Aid Greffe
1049 Bruxelles/Brussel
F. +32 22961242
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Huomautukset toimitetaan Italialle. Huomautusten esittäjä voi pyytää kirjallisesti henkilöllisyytensä luottamuksellista käsittelyä. Tämä pyyntö on perusteltava.

TIIVISTELMÄ

Menettely

Marraskuussa 2019 komissiolle toimitettiin kaksi kantelua, jotka koskivat uutta 400 miljoonan euron valtionlainaa, jäljempänä ”400 miljoonan euron laina”, jonka Italia myönsi erityishallintomenettelyyn (*amministrazione straordinaria*) asetetulle Alitalia S.A.I. S.p.A:lle, jäljempänä ”Alitalia SAI”, ja erityishallintomenettelyyn asetetulle Alitalia Cityliner S.p.A:lle, jäljempänä ”Cityliner”, jäljempänä yhdessä ”Alitalia”.

Kantelijat väittivät, että laina oli sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, koska se myönnettiin ja maksettiin ilman komissiolle tehtyä ilmoitusta ja koska yksikään markkinataloudessa toimiva velkoja ei olisi suostunut antamaan tällaista lainaa ottaen huomioon Alitalian taloudellinen tilanne ja sen historia.

Italia myönsi aiemmin toukokuussa 2017 Alitalialle 600 miljoonan euron lainan. Samana kuukautena kolme lentoyhtiötä teki muodolliset kantelut, joiden mukaan laina oli tukea. Tämä valtion myöntämä laina oli tarkoitus maksaa takaisin 5. marraskuuta 2017 mennessä, jolloin Alitalian omaisuus oli tarkoitus myydä. Myyntimenettelyn epäonnistuttua Italia

myönsi Alitalialle 300 miljoonan euron lisälainan lokakuussa 2017. Italia ilmoitti tammikuussa 2018 nämä kaksi yhteensä 900 miljoonan euron suuruista lainaa, jäljempänä ”900 miljoonaa euroa”, pelastamis- ja rakenneuudistussuuntaviivojen ⁽¹⁾ mukaisena pelastamistukena. Komissio aloitti huhtikuussa 2018 muodollisen tutkintamenettelyn, jossa se katsoi alustavasti, että 900 miljoonaa euroa oli tukea ja että oli vakavia epäilyjä siitä, voitaisiinko sitä pitää sisämarkkinoille soveltuvana. Tämä tutkimus on edelleen käynnissä.

Kuvaus tuesta, jota koskevan menettelyn komissio aloittaa

Italia antoi 26. lokakuuta 2019 asetuksen nro 124, jossa säädetään 400 miljoonan euron lainan myöntämisestä Alitalialle ja muille samaan konserniin kuuluville yhtiöille (eli Citylinerille) vuonna 2019.

Asetuksella nro 137 kiireellisistä toimenpiteistä erityishallintomenettelyyn asetettujen Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A:n ja Alitalia Cityliner S.p.A:n tarjoaman palvelun jatkuvuuden varmistamiseksi ⁽²⁾ kumottiin ja korvattiin 2. joulukuuta 2019 asetuksen nro 124/2019 54 § ja vahvistettiin asetuksen nro 124/2019 54 §:ssä säädetyn 400 miljoonan euron lainan myöntäminen vuonna 2019. Asetusta 137/2019 muutettiin ja se muunnettiin laiksi 30. tammikuuta 2020 lailla nro 2, joka koskee kiireellisistä toimenpiteistä erityishallintomenettelyyn asetettujen Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A:n ja Alitalia Cityliner S.p.A:n tarjoaman palvelun jatkuvuuden varmistamiseksi 2. joulukuuta 2019 annetun asetuksen nro 137 muuntamista laiksi ja muutoksia siihen, jäljempänä ”laki nro 2/2020” ⁽³⁾.

Komissio lähetti Italialle 16. joulukuuta 2019 kirjeen, jolla se välitti Italian viranomaisille toisen kantelun ja, koska Italian viranomaiset eivät olleet vastanneet 12. marraskuuta 2019 lähetettyyn tietopyyntöön, pyysi välitöntä vastausta 12. marraskuuta 2019 lähetettyyn tietopyyntöön, jos niillä on huomautuksia. Italia vastasi 6. tammikuuta 2020.

Italia ei ole ilmoittanut lainasta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Toimenpiteen arviointi

Komissio katsoo alustavasti, että toimenpide saattaa olla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ”SEUT-sopimus”, 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

Komissio katsoo käytettävissään olevien tietojen perusteella erityisesti, että 400 miljoonan euron lainasta on saattanut aiheutua Alitalialle taloudellista etua SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Komissiolla on epäilyjä siitä, voidaanko markkinataloustoimijatestiä soveltaa tässä tapauksessa tai toimiko Italia sellaisen markkinataloustoimijan tavoin, jota ohjaavat kannattavuusnäkökohdat, kun se myönsi Alitalialle 400 miljoonan euron lainan, ottaen huomioon muun muassa seuraavat seikat:

- Alitalian viimeaikainen taloudellinen historia, erityisesti se, että se ei ole maksanut takaisin vuonna 2017 myönnetystä 900 miljoonasta eurosta yhtään eikä se ole maksanut tälle summalle korkoa;
- Alitalian negatiivinen kassavirta;
- Alitalian luottokelpoisuuden osoittavien todisteiden puuttuminen markkinoilla;
- sellaisen vaihtoehtoisen tutkimuksen puuttuminen, jossa olisi arvioitu valtion kiinnostusta lisätä Alitaliaan kohdistuvaa riskiään, jotta se voisi varmistaa Alitalian omaisuuden myynnin, verrattuna Alitalian likvidaatiokuvaan, joka olisi todennäköisesti johtanut siihen, että 400 miljoonan euron lainaa ei olisi myönnetty.

Italia ei ole toimittanut tietoja, joiden perusteella komissio voisi arvioida 400 miljoonan euron lainan soveltuvuutta sisämarkkinoille.

⁽¹⁾ Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (EUVL C 249, 31.7.2014, s. 1).

⁽²⁾ Decreto Legge 2 Dicembre 2019, n. 137 ”Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria”, Virallinen lehti nro 282, 2. joulukuuta 2019.

⁽³⁾ Legge 30 Gennaio 2020, n. 2 ”Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria” (GU Serie Generale no. 25, 31. tammikuuta 2020).

Koska komissio katsoo, että Alitalia on pelastamis- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys, se pystyi arvioimaan 400 miljoonan euron lainan soveltuvuutta sisämarkkinoille ainoastaan pelastamis- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettuna pelastamis- ja rakenneuudistustukena. Kyseisissä suuntaviivoissa esitetään säännöt ja edellytykset, joiden mukaan voidaan arvioida vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen annetun tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Komissio katsoo alustavasti, että toimenpiteiden soveltuvuudesta sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla on epäilyjä muun muassa seuraavista syistä.

Italia ei ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että 400 miljoonan euron laina olisi myönnetty edistämään selkeästi määriteltyä yhteisen edun mukaista tavoitetta sosiaalisten vaikeuksien ehkäisemiseksi tai markkinoiden toimintapuutteen poistamiseksi palauttamalla yrityksen pitkän aikavälin elinkelpoisuus.

Yhteisen edun mukaisen tavoitteen vahvistaminen on edellytys useiden muiden pelastamis- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 3 jaksossa vahvistettujen soveltuvuuskaiteerien analysoinnille. Näin ollen menettelyn tässä vaiheessa ei voida osoittaa, että valtion toimenpiteet olivat välttämättömiä tällaisen tavoitteen saavuttamiseksi, että tuki oli asianmukainen, että kannustava vaikutus täyttyi, että tuki oli rajattu välttämättömään vähimmäismäärään ja että sillä ei ole kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Lisäksi on huomattava, että jos tuensaajalle on myönnetty pelastamistukea, rakenneuudistustukea tai väliaikaista rakenneuudistustukea alle kymmenen vuotta sitten, komissio ei salli lisätukea (tuen ainutkertaisuuden periaate). Koska Alitalia on saattanut saada pelastamistukea vuonna 2017 myönnettyjen 900 miljoonan euron lainojen muodossa, kuten menettelyn aloittamista koskevassa vuoden 2018 päätöksessä selitettiin, komissiolla on vakavia epäilyjä siitä, onko tuen ainutkertaisuuden periaatetta noudatettu.

Edellä esitetyistä syistä komissio epäilee kyseisen toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Tämän vuoksi se on päättänyt aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn 400 miljoonan euron lainasta.

Neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (*) 16 artiklan mukaan kaikki sääntöjenvastainen tuki voidaan periä takaisin tuensaajalta.

(*) Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin (EYVL L 248, 24.9.2015, s. 9).

KIRJEEN TEKSTI

Con la presente la Commissione desidera informare l'Italia che, dopo avere esaminato le informazioni a sua disposizione relative al prestito in oggetto, ha deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE").

1. PROCEDIMENTO

- (1) Nel maggio 2017 Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria ("Alitalia SAI") e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria ("Cityliner", una controllata regionale interamente detenuta da Alitalia) sono state poste in amministrazione straordinaria ai sensi della normativa nazionale in materia di insolvenza con decreti del ministero dello Sviluppo economico italiano, rispettivamente del 2 e del 12 maggio 2017, e dichiarate insolventi con sentenze rese dal Tribunale di Civitavecchia l'11 e il 26 maggio 2017. Ai fini della presente decisione, Alitalia SAI e Cityliner sono congiuntamente citate come "Alitalia".
- (2) Il 26 ottobre 2019 l'Italia ha adottato il decreto-legge n. 124 "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili" ("decreto-legge 124/2019")⁽⁵⁾ il cui articolo 54 dispone la concessione, nel corso del 2019, di un prestito di 400 milioni di EUR a favore di Alitalia (il "prestito del 2019").
- (3) Il 7 novembre 2019 un'impresa che desidera rimanere anonima ha presentato alla Commissione una denuncia (la "prima denuncia") con la quale asseriva che, con il prestito del 2019, l'Italia aveva concesso un aiuto di Stato illegale e incompatibile ad Alitalia.
- (4) Poiché il prestito del 2019 non era stato notificato, il 7 novembre 2019 la Commissione ha iscritto la denuncia nel registro degli aiuti di Stato non notificati.
- (5) Il 12 novembre 2019 la Commissione ha inviato alle autorità italiane una richiesta di informazioni relativa al presunto aiuto di Stato a favore di Alitalia con allegata la prima denuncia affinché potessero formulare le loro osservazioni al riguardo.
- (6) Il 27 novembre 2019 una seconda impresa che desidera rimanere anonima ha presentato alla Commissione una denuncia (la "seconda denuncia") di contenuto analogo alla prima, ovvero nella quale si asseriva che il prestito del 2019 costituiva un aiuto di Stato illegale e incompatibile.
- (7) Il 2 dicembre 2019, il decreto-legge n. 137 "Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria" ("decreto-legge 137/2019")⁽⁶⁾ ha abrogato l'articolo 54 del decreto-legge 124/2019 e l'ha sostituito con una nuova disposizione che conferma la concessione del prestito del 2019.
- (8) Il 16 dicembre 2019 la Commissione ha inviato alle autorità italiane una lettera con la quale trasmetteva loro la seconda denuncia affinché potessero presentare eventuali osservazioni al riguardo e sollecitava una risposta immediata alla richiesta di informazioni del 12 novembre 2019.
- (9) Il 6 gennaio 2020 l'Italia ha replicato alla lettera della Commissione del 16 dicembre 2019. Nella risposta l'Italia ha fornito una sintesi dei principali sviluppi finanziari riguardanti Alitalia negli ultimi mesi del 2019 e ha affrontato alcuni punti sollevati nelle denunce in merito ai prestiti del 2019.

⁽⁵⁾ Decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili" (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 252 del 26 ottobre 2019).

⁽⁶⁾ Decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, "Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria" (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 282 del 2 dicembre 2019).

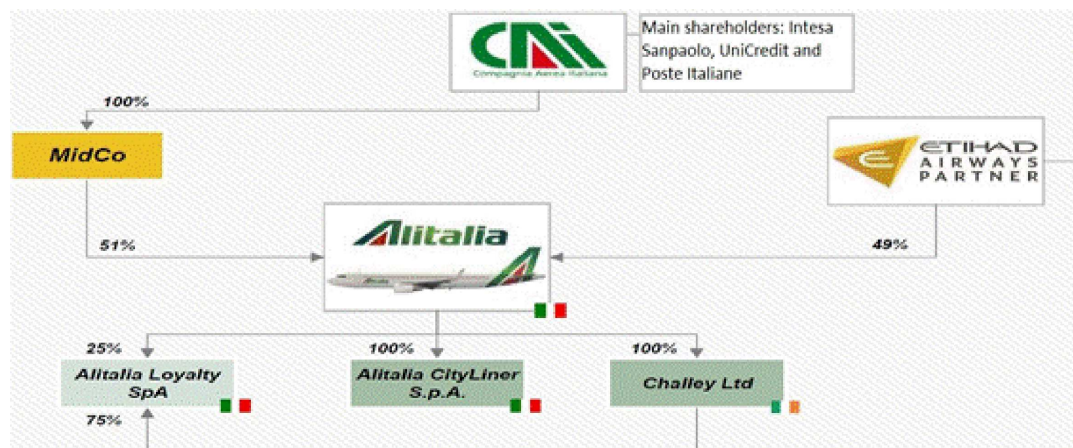
- (10) Il 30 gennaio 2020 la legge n. 2, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria" (la "legge 2/2020") ⁽⁷⁾, ha modificato e convertito il decreto-legge 137/2019.

2. IL BENEFICIARIO DEL PRESTITO DEL 2019

- (11) Il beneficiario del prestito del 2019 è Alitalia come definita al punto (1), ossia Alitalia SAI e Cityliner.
- (12) Alitalia SAI è una società operante nel settore del trasporto aereo, con sede a Fiumicino (Roma). È detenuta al 49 % da Etihad Investment Holding Company LLC e al 51 % da MIDCO S.p.A. ("Midco"), la quale, a sua volta, è di proprietà al 100 % di Compagnia Aerea Italiana S.p.A. ("CAI").
- (13) Quando è stata posta in amministrazione straordinaria, Alitalia SAI deteneva la totalità del capitale azionario di Alitalia Cityliner e di Challey Ltd ("Challey").
- (14) Cityliner è una compagnia aerea regionale interamente di proprietà di Alitalia SAI ⁽⁸⁾, che opera in qualità di fornitore di capacità di trasporto (*capacity provider*) per Alitalia SAI ⁽⁹⁾ coprendo una parte della rete a corto raggio.
- (15) Challey è una sub-holding con sede in Irlanda che controlla diverse altre sub-holding, anch'esse con sede in Irlanda (congiuntamente: le "controllate irlandesi"), le quali possiedono l'intera flotta di aeromobili registrati in Irlanda utilizzata sia da Alitalia SAI che da Cityliner nonché partecipazioni di minoranza in altre società partecipate. Cityliner è un'impresa "captive" il cui reddito e rendimento finanziario dipendono direttamente dalla società madre, Alitalia SAI, la quale è il partner commerciale quasi esclusivo di Cityliner. Challey e le controllate irlandesi non sono in amministrazione straordinaria. Il grafico 1 illustra la struttura dell'azionariato di Alitalia e la tabella 1 mostra l'azionariato di Compagnia Aerea Italiana S.p.A. ("CAI") ⁽¹⁰⁾, che detiene il 51 % di Alitalia SAI tramite Midco al 16 ottobre 2017.

Grafico 1

Struttura dell'azionariato del gruppo Alitalia



⁽⁷⁾ Legge 30 gennaio 2020, n. 2, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria" (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 25 del 31 gennaio 2020).

⁽⁸⁾ Cfr. il decreto del ministro dello Sviluppo economico del 12 maggio 2017, con il quale Cityliner è ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria, accessibile al pubblico sul sito Internet dell'amministrazione straordinaria: www.falccoweb.it/home/pdf/alitalia/estensione_procedura.pdf.

⁽⁹⁾ Cfr. il punto 85 a pagina 55 e segg. della "Relazione sulle cause di insolvenza di Alitalia e Cityliner" del 26 gennaio 2018 redatta dai commissari straordinari e pubblicata sul sito Internet della procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia: http://www.falccoweb.it/home/pdf/alitalia/relazione_cause_insolvenza.pdf.

⁽¹⁰⁾ Tra gli azionisti principali di CAI con una partecipazione pari o inferiore all'1 % figurano Factorit S.p.A. (1 %), Macca Srl (0,96 %) e la quota residua di Air France-KLM (0,73 % rispetto al 25 % nel 2009).

Tabella 1

Struttura dell'azionariato di CAI, maggio 2019 Per quanto noto alla Commissione, la struttura dell'azionariato rimane invariata.

| Struttura dell'azionariato di CAI, maggio 2019 | Azionisti |
|--|------------|
| Unicredit S.p.A | 36,59 |
| Intesa Sanpaolo | 27,48 |
| Banca Popolare di Sondrio Società Cooperativa per Azioni | 9,11 |
| Atlantia S.p.A | 6,52 |
| Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A | 6,11 |
| MPS Leasing & Factoring S.p.A | 3,97 |
| IMMSI S.p.A | 2,18 |
| Poste Italiane S.p.A | 2,02 |
| PIRELLI & C.S.P.A. | 1,4 |
| Altri azionisti con meno dell'1% | 4,62 |
| Totale | 100 |

- (16) Dall'acquisizione da parte di CAI S.p.A. nel 2008, il gruppo Alitalia ha costantemente registrato perdite. Ciò si riflette nella situazione finanziaria di Alitalia SAI e Cityliner che costituiscono la maggior parte delle attività finanziarie del gruppo. All'inizio del 2017 il gruppo Alitalia ha cercato di rimettersi in carreggiata con un ambizioso piano di riduzione dei costi di oltre [...] di EUR (il "piano di risanamento"), gestito principalmente dal suo azionista esistente Etihad, che avrebbe dovuto spianare la strada a un finanziamento supplementare (2 miliardi di EUR, di cui 900 milioni di EUR di fondi nuovi). Il piano di risanamento doveva essere attuato mediante una procedura prefallimentare ⁽¹⁾ per la quale ⁽²⁾ era necessario ottenere l'accordo del personale ⁽³⁾. L'accordo è stato tuttavia respinto in esito a un referendum aziendale tenutosi il 24 aprile 2017, poiché le misure proposte per ridurre i costi del lavoro prevedevano, tra l'altro, un taglio salariale medio del [...] %. Dato che non è stato possibile attuare il piano di risanamento e gli azionisti non hanno apportato finanziamenti supplementari, Alitalia ha dichiarato fallimento a norma della legge fallimentare italiana.
- (17) Di conseguenza, nel maggio 2017 (cfr. il punto (1)) Alitalia SAI è stata posta in amministrazione straordinaria ⁽⁴⁾ e dichiarata insolvente con sentenza del Tribunale di Civitavecchia.

⁽¹⁾ Articolo 67 del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 — Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 81 del 6 aprile 1942) (la "legge fallimentare italiana").

⁽²⁾ Un "piano attestato di risanamento" a norma dell'articolo 67, comma 3, lettera d), della legge fallimentare italiana è una procedura per le imprese che si trovano in difficoltà finanziarie temporanee, ovvero difficoltà finanziarie che possono essere superate data la loro specifica natura reversibile e la disponibilità di risorse adeguate. Secondo tale procedura, gli sforzi di risanamento sono gestiti dall'impresa e non dal giudice.

⁽³⁾ Secondo la relazione dei commissari straordinari dell'11 luglio 2018, al 31 dicembre 2017, il gruppo Alitalia registrava 11 755 contratti di lavoro corrispondenti a 10 871 dipendenti a tempo pieno occupati presso Alitalia S.p.A. e Cityliner. Il 31 dicembre 2016 vi erano 10 781 equivalenti a tempo pieno alle dipendenze del gruppo Alitalia.

⁽⁴⁾ Alitalia e Cityliner sono state poste in amministrazione straordinaria ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, "Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 298 del 24 dicembre 2003) in combinato disposto con il decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270. "Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274" (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 185 del 9 agosto 1999). Il decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 disciplina la procedura di amministrazione straordinaria, ovvero una procedura di insolvenza per le grandi imprese finalizzata al salvataggio e alla conservazione del loro valore attraverso la prosecuzione delle attività fino alla ristrutturazione o alla cessione degli attivi. Le imprese sono ammesse all'amministrazione straordinaria solo qualora si ritenga possibile che ritrovino una situazione di redditività economica.

- (18) Alitalia SAI ha controllato la gestione di Cityliner e ne ha coordinato le attività fino all'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria. In seguito all'insolvenza di Alitalia SAI, anche Cityliner è stata dichiarata insolvente ⁽¹⁵⁾ e, ai sensi delle disposizioni che consentivano l'estensione dell'amministrazione straordinaria alle società del gruppo Alitalia ⁽¹⁶⁾, è stata ammessa all'amministrazione straordinaria.

3. IL PRESTITO DEL 2019

- (19) Il prestito del 2019 è stato disposto dall'articolo 54 del decreto-legge 124/2019 (cfr. il punto (2)). Si tratta di un prestito di 400 milioni di EUR concesso a favore di Alitalia.
- (20) Ai sensi dell'articolo 54 del decreto-legge 124/2019, il prestito del 2019 è prioritario rispetto a ogni altro debito contratto da Alitalia in amministrazione straordinaria e rispetto a tutti i debiti contratti prima che Alitalia fosse posta in amministrazione straordinaria. Il prestito del 2019 è concesso con applicazione di interessi al tasso Euribor a sei mesi, maggiorato di 1 000 punti base, ed è da restituirsi entro sei mesi dall'erogazione.
- (21) Il 2 dicembre 2019 l'Italia ha adottato il decreto-legge 137/2019 (cfr. il punto (7)) che abroga e sostituisce l'articolo 54 del decreto-legge 124/2019. Il decreto-legge 137/2019 ha in sostanza ripreso le disposizioni su cui si fonda il prestito del 2019, specificando ad integrazione che lo scopo del prestito era di consentire di pervenire al trasferimento dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia. Il decreto-legge 137/2019 disponeva altresì che il programma di cessione fosse integrato da un piano di riorganizzazione volto a ristrutturare e razionalizzare le attività aziendali di Alitalia; tale piano doveva essere elaborato dal commissario straordinario ed era soggetto all'approvazione del ministero dello Sviluppo economico ai sensi dell'articolo 60 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, "Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274" ⁽¹⁷⁾. Il termine per espletare la procedura necessaria per pervenire al trasferimento dei complessi aziendali di Alitalia, a seguito dell'esecuzione del piano di riorganizzazione, è stato fissato al 31 maggio 2020.
- (22) Con decreto del ministero dello Sviluppo economico di concerto con il ministero dell'Economia e delle finanze, del 21 dicembre 2019, è stata disposta l'erogazione integrale ad Alitalia del prestito del 2019.
- (23) La legge 30 gennaio 2020, n. 2, ha convertito il decreto-legge 137/2019. La legge 2/2020 apporta le seguenti modificazioni al decreto-legge 137/2019: i) precisa che il prestito e gli interessi devono essere rimborsati entro sei mesi dall'erogazione; ii) dispone che il programma elaborato dall'organo commissariale tenga conto dei livelli occupazionali e dell'unità operativa dei complessi aziendali.

4. INFORMAZIONI GENERALI

- (24) Prima dell'erogazione del prestito del 2019, nel maggio 2017 l'Italia aveva concesso ad Alitalia un prestito di 600 milioni di EUR ⁽¹⁸⁾ che nell'ottobre 2017 era stato integrato da un prestito aggiuntivo di 300 milioni di EUR (i "prestiti del 2017). La restituzione dei prestiti del 2017 era prevista rispettivamente entro il 5 novembre 2017 e il 31 dicembre 2018.
- (25) Al fine di elaborare il programma di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 270/1999, i commissari straordinari hanno pubblicato nel maggio 2017 un invito per la raccolta di manifestazioni di interesse per l'acquisizione o la ristrutturazione dei complessi aziendali di Alitalia ⁽¹⁹⁾. Nell'agosto 2017 i commissari straordinari hanno inoltre lanciato una procedura di cessione, in un primo momento cercando di cedere le attività Alitalia attraverso una procedura di manifestazione di interesse. Il termine per il completamento della procedura di manifestazione di interesse al fine di consentire la cessione dei complessi aziendali facenti capo ad

⁽¹⁵⁾ Cfr. la pagina 57 e segg. della "Relazione sulle cause di insolvenza di Alitalia e Cityliner", del 26 gennaio 2018, redatta dai commissari straordinari; cfr. anche la sentenza del 26 maggio 2019 che dichiara l'insolvenza di Cityliner. Tali documenti sono consultabili pubblicamente: http://www.fallcoweb.it/home/pdf/alitalia/sentenza_cityliner.pdf; http://www.fallcoweb.it/home/pdf/alitalia/relazione_cause_insolvenza.pdf

⁽¹⁶⁾ Come previsto all'articolo 81 del decreto-legge 270/1999. Cfr. il punto 1.

⁽¹⁷⁾ Cfr. la nota 1.

⁽¹⁸⁾ Il prestito iniziale del 2017 a favore di Alitalia era stato disposto dal decreto-legge 2 maggio 2017, n. 55 ("Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia S.p.A.") (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 100 del 2 maggio 2017). Sebbene il decreto-legge 55/2017 sia scaduto e sia divenuto nullo perché non convertito in legge entro il termine previsto, i suoi effetti sono stati mantenuti dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

⁽¹⁹⁾ Conformemente agli orientamenti previsti dal decreto legislativo 270/1999, articolo 27, comma 2, lettere a), b) e b bis).

Alitalia è stato rinviato più volte e la procedura è stata infine convertita in una procedura negoziata. Le date di scadenza per il rimborso dei prestiti del 2017 sono state sincronizzate ⁽²⁰⁾ e prorogate diverse volte. Da ultimo il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 ⁽²¹⁾ ha disposto, tra l'altro, la proroga del rimborso dei prestiti del 2017 fino a quando i compendi aziendali di Alitalia non sarebbero stati ceduti dall'amministrazione straordinaria e ha sospeso l'ulteriore cumulo di interessi sui prestiti del 2017.

- (26) A ogni proroga delle date di scadenza del rimborso dei prestiti del 2017 è corrisposto il rinvio del relativo termine per l'espletamento della procedura della cessione dei complessi aziendali di Alitalia. Il termine per presentare un'offerta vincolante è stato rinviato a più riprese, da ultimo al 21 novembre 2019. Poiché entro tale termine non sono presentate offerte vincolanti, la summenzionata procedura di cessione è stata considerata fallita ⁽²²⁾.
- (27) Il 2 dicembre 2019, con il decreto-legge 137/2019, è stato disposto di adottare una nuova procedura di cessione da associare a un piano di riorganizzazione e di espletare entro il 31 maggio 2020 le procedure necessarie per la cessione dei complessi aziendali di Alitalia a seguito dell'attuazione di detto piano.

5. SINTESI DELLA DECISIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO DEL 2018 RELATIVA AI PRESTITI DEL 2017

- (28) Nel 2017 e nel 2018 la Commissione ha ricevuto una serie di denunce nelle quali si asseriva che i prestiti del 2017 e le rispettive proroghe costituivano aiuti di Stato illegali e incompatibili.
- (29) Il 23 gennaio 2018 l'Italia ha notificato i prestiti del 2017 come aiuti per il salvataggio ai sensi degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (gli "orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione") ⁽²³⁾.
- (30) Con lettera del 23 aprile 2018, la Commissione ha informato l'Italia della propria decisione di avviare il procedimento a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, in relazione ai prestiti del 2017 (la "decisione di avvio del procedimento del 2018") ⁽²⁴⁾.
- (31) La Commissione ha concluso in via provvisoria che: i) i prestiti del 2017 possono aver costituito aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE; ii) sussistevano seri dubbi circa la compatibilità con il mercato interno dei prestiti del 2017.
- (32) In particolare, a parere della Commissione era possibile che i prestiti del 2017 avessero conferito un vantaggio economico ad Alitalia ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. A parere della Commissione, le autorità italiane non avevano suffragato con elementi di prova l'affermazione secondo cui, nel concedere i prestiti del 2017, l'Italia avrebbe agito come un operatore in un'economia di mercato.
- (33) La Commissione ha ritenuto che Alitalia fosse un'impresa in difficoltà ai sensi degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione ed è giunta in via provvisoria alla conclusione che sussistevano seri dubbi circa la compatibilità dei prestiti del 2017 con il mercato interno.

6. LA POSIZIONE DELLE DENUNCIANTI IN MERITO AL PRESTITO DEL 2019

- (34) Nelle loro osservazioni relative al prestito del 2019, le denuncianti sostengono che tale prestito costituisce un aiuto di Stato illegale e incompatibile.

⁽²⁰⁾ Tramite il decreto-legge 27 aprile 2018, n. 38.

⁽²¹⁾ Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 100 del 30 aprile 2019). Il decreto-legge 34/2019 è stato convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 151 del 29 giugno 2019 - Suppl. Ordinario n. 26).

⁽²²⁾ Nelle osservazioni presentate il 6 gennaio 2020, al punto 2, lettera b), le autorità italiane hanno dichiarato che non era loro pervenuta alcuna offerta finale entro il termine stabilito dalla legge. La notizia è stata diffusa anche dalla stampa: si veda ad esempio "Il Corriere della sera" del 21 novembre 2019: "Alitalia, il salvataggio salta ancora: ottavo rinvio per la cordata"; "la Repubblica" del 20 novembre 2019: "Si ferma la cordata Fs-Atlantia. Alitalia verso l'ottavo rinvio"; "la Repubblica" del 26 novembre 2019: "Alitalia, la resa del governo. Patuanelli: la soluzione di mercato non c'è".

⁽²³⁾ Comunicazione della Commissione — Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1).

⁽²⁴⁾ Aiuti di Stato — Italia — Aiuto di Stato SA.48171 (2018/C) (ex 2018/NN, ex 2017/FC) — Presunto aiuto di Stato a favore di Alitalia — Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C/2018/2357) (GU C 256, del 20.7.2018, pag. 4).

- (35) Le denuncianti affermano che il prestito del 2019 costituisce un aiuto di Stato poiché il governo italiano non ha agito come un investitore operante in un'economia di mercato. Dato che, nonostante i prestiti del 2017, la situazione economica di Alitalia non è migliorata, e alla luce della storia di Alitalia, secondo le denuncianti i dubbi già espressi dalla Commissione nella decisione di avvio del 2018 sui prestiti del 2017 si applicherebbero a maggior ragione al prestito del 2019 ⁽²⁵⁾. A loro avviso, nessun investitore operante in un'economia di mercato attento ai problemi di redditività sarebbe stato infatti disposto ad aumentare la propria esposizione creditizia fornendo tali nuovi finanziamenti senza garanzia alcuna in merito alla remunerazione del capitale investito.
- (36) Le denuncianti ritengono che il prestito statale concesso dal governo italiano ad Alitalia abbia senza alcun dubbio conferito un vantaggio ad Alitalia, abbia inciso in modo rilevante sugli scambi tra Stati membri e falsato la concorrenza, dato che Alitalia è in concorrenza con altre compagnie aeree dell'UE. A loro parere, il prestito del 2019 avrebbe di fatto consentito alla società di rimanere operativa nonostante il protrarsi della difficile situazione finanziaria e di mantenere e persino aumentare la propria quota di mercato grazie all'incremento delle capacità e all'apertura di determinate rotte, mettendola così in grado di continuare ad applicare una politica tariffaria più aggressiva di quella che avrebbe potuto praticare senza il prestito del 2019 e causando gravi danni alle società concorrenti che operavano sulle medesime rotte senza sovvenzioni pubbliche.
- (37) In particolare, le denuncianti sottolineano che, nonostante i cospicui contributi pubblici ricevuti, Alitalia non è stata in grado di effettuare alcuna ristrutturazione, non riuscendo a diventare redditizia né a ridurre i costi o i debiti.
- (38) Le denuncianti sostengono che il prestito del 2019 è incompatibile con il mercato interno. Diversi criteri di compatibilità definiti negli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione non sono stati rispettati.

7. LA POSIZIONE DELLE AUTORITÀ ITALIANE IN MERITO AL PRESTITO DEL 2019

- (39) Il 6 gennaio 2020 l'Italia ha risposto a una serie di punti sollevati nelle denunce, asserendo al contempo che il prestito del 2019 rappresenta un sostegno finanziario a favore di Alitalia. In primo luogo, l'Italia ha affermato che lo strumento giuridico oggetto delle denunce, vale a dire il decreto-legge 124/2019, non era stato convertito in legge ed era pertanto privo di efficacia *ab initio*. Secondo l'Italia lo strumento giuridico alla base del prestito del 2019 è il decreto-legge 137/2019, il cui oggetto è diverso da quello del decreto-legge 124/2019, in quanto il nuovo finanziamento ivi previsto era subordinato al ripristino della redditività a lungo termine attraverso la cessione della società ristrutturata. Le denunce sarebbero pertanto prive di oggetto.
- (40) A parere dell'Italia il prestito del 2019 non costituiva un aiuto illegale, bensì una tranche supplementare dell'aiuto notificato nel gennaio 2018 (cfr. il punto (29)), rappresentando quindi un'estensione dei prestiti del 2017. Secondo l'Italia, tale prestito non era pertanto soggetto all'obbligo di sospensione dell'aiuto ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. Di conseguenza, l'Italia ha espresso il parere che il prestito del 2019 debba essere esaminato nell'ambito dell'indagine aperta con la decisione di avvio del procedimento del 2018.

8. VALUTAZIONE

8.1. Osservazioni preliminari

- (41) La Commissione è dell'avviso che anche se le denunce fossero ritenute senza oggetto, tale conclusione non avrebbe alcun effetto materiale sulla presente indagine. A norma dell'articolo 12 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ⁽²⁶⁾ (il "regolamento di procedura"), la Commissione può, di propria iniziativa, esaminare informazioni su presunti aiuti illegali provenienti da qualsiasi fonte.
- (42) Inoltre, l'Italia ha sostenuto che il prestito del 2019 è in realtà una tranche aggiuntiva dei prestiti del 2017 e che pertanto la Commissione dovrebbe esaminare il prestito del 2019 nell'ambito dell'indagine aperta con decisione di avvio del 2018.

⁽²⁵⁾ La denuncia contiene copia di un'intervista al vicepresidente della Banca europea per gli investimenti, pubblicata da Radiocor Economia il 26 settembre 2019, in cui si affermava che Alitalia non aveva ancora le caratteristiche necessarie per essere finanziabile dalle banche.

⁽²⁶⁾ GUL 248 del 24.9.2015, pag. 9.

- (43) Per corroborare tale argomentazione, l'Italia ha richiamato il punto 81 della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ⁽²⁷⁾, il quale dispone che "più interventi consecutivi dello Stato possono essere considerati un solo intervento ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Ciò può verificarsi, in particolare, nel caso in cui interventi consecutivi siano connessi tra loro — segnatamente per la loro cronologia, il loro scopo e la situazione dell'impresa al momento in cui si verificano — in modo tanto stretto da renderne impossibile la dissociazione". Secondo l'Italia, è impossibile dissociare il prestito del 2019 dai prestiti del 2017 dato che le argomentazioni esposte nel decreto-legge 137/2019 per la concessione del prestito del 2019 corrispondono alle motivazioni addotte per la concessione dei prestiti del 2017 nei corrispondenti atti legislativi che dispongono i prestiti del 2017.
- (44) La Commissione osserva che il punto 81 della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato stabilisce anche: "[p]er contro, se l'intervento successivo è stato il risultato di eventi impreveduti all'epoca del primo intervento, le due misure dovrebbero in linea di principio essere valutate separatamente." (corsivo e sottolineatura aggiunti).
- (45) La Commissione conclude in via provvisoria che il prestito del 2019 sia separabile dai prestiti del 2017 per i motivi indicati di seguito.
- (46) In primo luogo, il decreto-legge 148/2017, con il quale l'Italia ha concesso il prestito aggiuntivo di 300 milioni di EUR, afferma esplicitamente che si tratta di un aumento del finanziamento statale di 600 milioni di EUR già erogato nel maggio 2017 fino a raggiungere l'importo di 900 milioni di EUR ⁽²⁸⁾. Per contro, il decreto-legge 124/2019, il decreto-legge 137/2019 o la legge 2/2020 non fanno alcun riferimento ad un eventuale collegamento con i prestiti concessi nel 2017.
- (47) In secondo luogo, per quanto riguarda la cronologia, la Commissione osserva che, mentre i prestiti del 2017 sono stati concessi a distanza di sei mesi l'uno dall'altro, il prestito del 2019 è stato concesso due anni dopo il prestito precedente. Il prestito del 2019 è dissociabile dai prestiti del 2017, in quanto si è reso necessario solo molto tempo dopo i prestiti del 2017 e si riferisce al finanziamento di costi che non potevano ragionevolmente essere previsti nel momento in cui Alitalia era stata inizialmente ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria ⁽²⁹⁾.
- (48) In terzo luogo, i termini dei prestiti del 2017 e del prestito del 2019 sono sostanzialmente diversi. Da un lato, la data di scadenza per la restituzione dei prestiti del 2017 è stata rinviata *sine die* fino a dopo la vendita delle attività di Alitalia. Per contro, la data di scadenza per la restituzione del prestito del 2019 è attualmente fissata a sei mesi dalla sua erogazione. Dall'altro, dal maggio 2019, nessun ulteriore interesse sta maturando sui prestiti del 2017, mentre l'interesse è previsto sul prestito del 2019.
- (49) La Commissione conclude pertanto in via provvisoria che il prestito concesso nel 2019 è dissociabile dai prestiti del 2017 e che occorra avviare un distinto procedimento di indagine formale in merito al prestito del 2019.

8.2. Presenza di aiuti di Stato

- (50) In virtù dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, "sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".
- (51) Ne consegue che affinché una misura possa costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE, devono essere soddisfatti i criteri cumulativi elencati di seguito: i) deve essere concessa dallo Stato o mediante risorse statali ed essere imputabile allo Stato; ii) deve conferire un vantaggio ad un'impresa; iii) deve essere selettiva, ossia favorire talune imprese o la produzione di determinati beni; iv) deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza ed essere atta a incidere sugli scambi tra Stati membri ⁽³⁰⁾.

⁽²⁷⁾ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C/2016/2946) (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1).

⁽²⁸⁾ L'articolo 12, comma 2, del decreto-legge 148/2017 dispone che "... l'ammontare del finanziamento ... è incrementato di 300 milioni di euro, da erogarsi nell'anno 2018".

⁽²⁹⁾ Cfr., in proposito, la decisione della Commissione del 19 dicembre 2012 nel caso SA.35378 *Financing of Berlin Brandenburg Airport*, Germania (GU C 36 dell'8.2.2013, pag. 10), punti da 14 a 33.

⁽³⁰⁾ Sentenza del 2 settembre 2010, *Commissione/Deutsche Post*, C-399/08 P, EU:C:2010:481, punto 39 e giurisprudenza ivi citata.

8.2.1. *Nozione di impresa*

- (52) Alitalia SAI è un'impresa privata con sede in Italia che opera e fornisce servizi nel settore del trasporto aereo. È un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE ⁽³¹⁾. Anche Cityliner è una società privata che opera nel settore del trasporto aereo e fornisce servizi di trasporto di passeggeri a livello regionale; anch'essa è un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

8.2.2. *Imputabilità e risorse statali*

- (53) Per configurarsi come aiuto di Stato, una misura deve essere imputabile allo Stato ed essere finanziata mediante risorse statali.
- (54) Poiché il prestito del 2019 è concesso mediante atti legislativi (cfr. la sezione 3), la Commissione conclude in via provvisoria che il prestito sia imputabile allo Stato italiano. Inoltre, poiché esso è finanziato dal bilancio dello Stato, la Commissione conclude in via provvisoria che sia stato concesso mediante risorse statali.

8.2.3. *Selettività*

- (55) Per essere considerata un aiuto di Stato una misura deve essere specifica o selettiva, nel senso di avvantaggiare soltanto certe imprese o la produzione di certi beni.
- (56) Il prestito del 2019 è stato concesso in modo specifico ad Alitalia. Pertanto, esso è stato concesso, su base esclusivamente ad hoc, a due specifiche imprese appartenenti al medesimo gruppo e non era disponibile per altre imprese attive nel settore del trasporto aereo italiano che si trovano in una situazione di diritto e di fatto analoga, o in altri settori. Nessuna società comparabile era ammessa a beneficiare di misure simili a quelle concesse e, pertanto, nessuna di tali società ha ricevuto un vantaggio analogo.
- (57) Inoltre, come stabilito dalla Corte, in caso di concessione di un aiuto individuale, l'individuazione del vantaggio economico (cfr. la sezione 8.2.4) consente, in linea di principio, di presumerne la selettività ⁽³²⁾.
- (58) Conseguentemente la Commissione conclude in via provvisoria che il prestito del 2019 ha natura selettiva.

8.2.4. *Vantaggio*

- (59) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, per vantaggio s'intende un beneficio economico che un'impresa non avrebbe potuto ottenere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di un intervento dello Stato ⁽³³⁾.
- (60) Secondo la giurisprudenza dell'Unione europea, le operazioni economiche realizzate da un ente pubblico non conferiscono un vantaggio e pertanto non costituiscono aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, se hanno luogo in normali condizioni di mercato ⁽³⁴⁾. Al fine di determinare se un'operazione è stata eseguita in tali condizioni, la Commissione applica il principio dell'operatore in un'economia di mercato, che è stato sviluppato in relazione a diverse operazioni economiche. La Commissione esaminerà dapprima se il criterio dell'operatore in un'economia di mercato è applicabile e, in caso affermativo, lo applicherà al prestito statale del 2019.

⁽³¹⁾ Sulla definizione di impresa si richiama la sezione 2 della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato, in particolare il punto 7: "Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi ente che esercita un'attività economica

⁽³²⁾ Cfr. sentenza del 4 giugno 2015, *Commissione/MOL*, C-15/14 P, EU:C:2015:362, punto 60.

⁽³³⁾ Sentenza dell'11 luglio 1996, *SFEI e Altri*, C-39/94, EU:C:1996:285, punto 60; Sentenza del 29 aprile 1999, *Spagna/Commissione*, C-342/96, EU:C:1999:210, punto 41.

⁽³⁴⁾ Sentenza dell'11 luglio 1996, *SFEI e Altri*, C-39/94, EU:C:1996:285, punti 60 e 61.

8.2.4.1. Applicabilità del criterio dell'operatore in un'economia di mercato

- (61) La Commissione esaminerà l'applicabilità del criterio dell'operatore in un'economia di mercato sotto due aspetti, per valutare i) se lo Stato ha agito in qualità di autorità pubblica anziché come operatore economico al momento della concessione dei prestiti e ii) se l'Italia ha presentato elementi di prova ex ante sufficienti per dimostrare di aver agito come un operatore economico.
- (62) In primo luogo, la Commissione ricorda che la Corte di giustizia ha stabilito che l'applicabilità del criterio dell'operatore in un'economia di mercato dipende, in definitiva, dal fatto che lo Stato membro interessato concede, nella sua qualità di azionista e non nella sua qualità di potere pubblico, un vantaggio economico a un'impresa a esso appartenente ⁽³⁵⁾. Gli interventi dello Stato diretti ad onorare gli obblighi che ad esso incombono come autorità pubblica non si possono paragonare a quelli di un operatore in un'economia di mercato ⁽³⁶⁾.
- (63) I comunicati stampa rilasciati dopo la concessione del prestito indicherebbero che l'Italia sembrava basarsi su considerazioni che un operatore di mercato non avrebbe tenuto in considerazione.
- (64) Il 28 novembre 2019, il ministro dello Sviluppo economico ha dichiarato che Alitalia "non fallirà, mi sento di poterlo garantire" ⁽³⁷⁾.
- (65) Il 17 dicembre 2019 lo stesso ministro ha dichiarato alla stampa che "ci sono criticità [con riguardo ad Alitalia] da affrontare in modo serio", partendo dal fatto che "non prendo in considerazione l'idea di mettere aerei a terra" ⁽³⁸⁾.
- (66) In secondo luogo, quando uno Stato membro invoca il criterio dell'operatore in un'economia di mercato nel procedimento amministrativo, spetta allo Stato membro stesso "provare inequivocabilmente e sulla base di elementi oggettivi, verificabili e contemporanei, che la misura attuata rientrava nella sua qualità di azionista e che è fondata sulle valutazioni economiche preliminari richieste" ⁽³⁹⁾. Tali elementi devono fare chiaramente apparire che lo Stato membro interessato ha preso, preliminarmente o simultaneamente alla concessione del beneficio economico, la decisione di procedere, con la misura effettivamente posta in essere, ad un investimento nell'impresa pubblica controllata.
- (67) Inoltre, "ai fini della valutazione della questione di sapere se la stessa misura sarebbe stata adottata, in normali condizioni di mercato, da un investitore privato operante in una situazione la più analoga possibile a quella dello Stato, devono essere presi in considerazione unicamente i benefici e gli obblighi connessi alla posizione di quest'ultimo nella sua qualità di azionista, ad esclusione di quelli connessi alla sua qualità di potere pubblico" ⁽⁴⁰⁾.
- (68) Nonostante le richieste della Commissione l'Italia non ha presentato alcun documento che dimostri che lo Stato, prima di concedere il prestito del 2019, ha effettuato una valutazione della potenziale redditività dell'investimento e della probabilità della restituzione di tale prestito.
- (69) Per questi motivi, la Commissione conclude, in via provvisoria, che il criterio dell'operatore in un'economia di mercato non potesse essere applicabile allo Stato per quanto riguarda il prestito del 2019 in quanto: i) concedendo il prestito del 2019 ad Alitalia, l'Italia sembra aver agito in veste di autorità pubblica, e ii) in ogni caso, l'Italia non ha assolto l'onere di dimostrare di aver effettuato una valutazione ex ante della redditività di tale prestito.

⁽³⁵⁾ Sentenza del 5 giugno 2012, *Commissione/RDF*, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punti 79-82 e 87.

⁽³⁶⁾ Sentenza del 15 dicembre 2009, *EDF/Commissione*, T-156/04, EU:T:2009:505, punto 228.

⁽³⁷⁾ https://www.ilmessaggero.it/economia/news/alitalia_patuanelli_non_fallira_nazionalizzazione_non_negativa-4892078.html

⁽³⁸⁾ http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Alitalia-Leogrande-domani-entrero-in-azienda-non-faro-disastri-45f19058-ff0f-42d2-9532-5446204b197d.html?refresh_ce

⁽³⁹⁾ Sentenza del 16 gennaio 2018, *EDF / Commissione*, T-747/15, EU:T:2018:6, punto 142, e sentenza del 19 dicembre 2019, *Arriva Italia Srl e a.*, C-385/18, EU:C:2019:1121, punto 48.

⁽⁴⁰⁾ Sentenza del 19 dicembre 2019 *Arriva Italia Srl e a.*, C-385/18, EU:C:2019:1121, punto 47, e sentenza del 5 giugno 2012, *Commissione / EDF*, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punto 79 e giurisprudenza ivi citata.

8.2.4.2 Applicazione del criterio dell'operatore in un'economia di mercato

- (70) Per completezza, anche se nella sezione 8.2.4.1 la Commissione ha concluso in via provvisoria che il criterio dell'operatore in un'economia di mercato non è applicabile, la Commissione ha esaminato, in subordine, se detto criterio sarebbe stato soddisfatto.
- (71) L'elemento dirimente è piuttosto stabilire se, nel concedere il prestito, gli enti pubblici abbiano o non abbiano agito come avrebbe agito un operatore in un'economia di mercato in una situazione analoga. Inoltre, il comportamento economico può essere diverso a seconda che esista o no un'esposizione nei confronti dell'impresa. Tuttavia, se l'ente pubblico non avesse agito come un operatore in un'economia di mercato, l'impresa beneficiaria avrebbe ricevuto un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni di mercato normali ⁽⁴¹⁾ e che l'ha posta in una posizione più favorevole rispetto ai suoi concorrenti ⁽⁴²⁾.
- (72) Sulla base delle informazioni di cui dispone, concernenti la situazione finanziaria di Alitalia e le circostanze in cui il prestito del 2019 è stato concesso nell'ottobre 2019, la Commissione dubita che le condizioni alle quali è stato concesso il prestito del 2019 soddisfino il criterio dell'operatore in un'economia di mercato e che l'Italia, nel concedere detto prestito ad Alitalia, abbia agito come un creditore prudente, guidato da considerazioni di redditività.
- (73) In primo luogo, la Commissione in via provvisoria ritiene improbabile che un creditore privato sarebbe stato disposto a concedere ad Alitalia ulteriori finanziamenti vista la situazione di Alitalia nell'ottobre 2019 e i recenti avvenimenti che la riguardano. Come descritto nella sezione 2, Alitalia era stata dichiarata insolvente nel maggio 2017 e ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria. Aveva ricevuto i prestiti del 2017, che sono stati oggetto di numerose proroghe.
- (74) In base alle informazioni pubblicamente disponibili, Alitalia ha continuato a registrare flussi di cassa negativi da quando è stata posta in amministrazione straordinaria, che hanno generato una perdita di 224 milioni di EUR nel 2018 ⁽⁴³⁾.
- (75) In secondo luogo, non è stata fornita alcuna prova dell'affidabilità creditizia di Alitalia sul mercato. Non è stato dimostrato che nel 2019 alcuna banca o altra istituzione finanziaria avrebbe aperto una linea di credito simile a quella concessa ad Alitalia. Le autorità italiane non hanno neppure presentato elementi a riprova del fatto che concedendo il prestito del 2019 lo Stato italiano, come creditore privato, aveva agito in modo finanziariamente prudente, a fronte dello scenario controfattuale, ossia la probabile liquidazione di Alitalia.
- (76) In terzo luogo, nella decisione di avvio del 2018 (cfr. il punto (30)), la Commissione ha osservato che le offerte relative al patrimonio di Alitalia sembravano insufficienti a coprire la restituzione dei prestiti del 2017 in aggiunta alla disponibilità di cassa prevista alla scadenza iniziale. A maggior ragione, pertanto, sembra meno probabile che il valore del patrimonio di Alitalia sarebbe stato sufficiente a coprire la restituzione del prestito del 2019.
- (77) In quarto luogo, nonostante la richiesta scritta dei servizi della Commissione, le autorità italiane non hanno fornito alcuna prova che dimostri che al momento della concessione del prestito del 2019 il valore del patrimonio di Alitalia sarebbe stato sufficiente a garantirne la restituzione.
- (78) La Commissione ritiene improbabile che un operatore privato avrebbe concesso i prestiti iniziali del 2017 visto che Alitalia avrebbe dovuto essere ceduta entro il novembre 2017; a maggior ragione, è ancora più improbabile che tale creditore avrebbe concesso un prestito aggiuntivo nel 2019 dopo il fallimento completo della procedura di cessione registrato fino a quel momento. Il continuo rinvio del completamento della procedura di cessione, le ripetute proroghe delle date di scadenza dei prestiti del 2017 senza il versamento di alcun interesse e la sospensione della restituzione, avrebbero probabilmente segnalato a un creditore privato che le prospettive di cessione di Alitalia erano addirittura peggiori di quanto inizialmente previsto.

⁽⁴¹⁾ Sentenza del 6 marzo 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione*, (West-LB) T-228/99 e T-233/99, EU:T:2003:57, punto 208.

⁽⁴²⁾ Cfr., in tal senso, la sentenza del 5 giugno 2012, *Commissione/EDF*, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punto 90 e la sentenza del 15 marzo 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, EU:C:1994:100, punto 14; sentenza del 19 maggio 1999, *Italia/Commissione*, C-6/97, EU:C:1999:251, punto 16.

⁽⁴³⁾ <http://www.amministrazionestraordinariaalitaliasai.com/pdf/alitalia/audizione27032019.pdf>

- (79) In quinto luogo, appare improbabile che un creditore privato sarebbe stato disposto ad aumentare la propria esposizione, a meno che non avesse avuto validi motivi per ritenere che, in considerazione della sua precedente esposizione, le sue perdite economiche sarebbero state ancora maggiori in mancanza del prestito concesso nel 2019. Nella fase attuale non vi è nulla che comprovi una tale situazione.
- (80) La Commissione ritiene che al momento di decidere se concedere il prestito del 2019, un operatore in un'economia di mercato avrebbe quindi valutato il suo interesse finanziario ad aumentare di 400 milioni di EUR l'esposizione verso Alitalia, tenendo debitamente conto della precedente esposizione di 900 milioni di EUR più interessi relativa alla precedente concessione dei prestiti del 2017. Tale operatore avrebbe pertanto valutato lo scenario controfattuale rispetto alla concessione del prestito del 2019 attraverso il confronto con la liquidazione che avrebbe probabilmente fatto seguito alla mancata concessione dell'importo di 400 milioni di EUR.
- (81) In caso di liquidazione, un creditore operante in un'economia di mercato avrebbe potuto aspettarsi di recuperare, presumendo l'assenza di altri importanti debiti contratti da Alitalia nell'ambito dell'amministrazione straordinaria, il valore di liquidazione delle attività di Alitalia (al netto delle spese procedurali) e il saldo di cassa disponibile. Tali proventi netti avrebbero consentito di coprire una parte dell'importo del capitale dei prestiti del 2017 per 900 milioni di EUR più gli interessi contrattuali maturati e dovuti per il semestre iniziale (circa 150 milioni di EUR ⁽⁴⁴⁾).
- (82) Per contro, per concedere il prestito aggiuntivo di 400 milioni di EUR, un creditore operante in un'economia di mercato avrebbe considerato il fatto che le uniche prospettive di rimborso dei prestiti potevano derivare dalla cessione delle attività di Alitalia, cessione che avrebbe richiesto tempi più lunghi e avrebbe generato ulteriori deflussi di cassa operativi negativi nonché interessi finanziari sui prestiti del 2017 e sul prestito del 2019.
- (83) Un operatore in un'economia di mercato avrebbe avuto interesse ad aumentare l'esposizione verso Alitalia solo se i proventi della cessione attesi, insieme alla liquidità disponibile al momento della cessione (stimata pari al saldo di cassa a ottobre 2019 più il flusso di cassa operativo negativo nel periodo operativo aggiuntivo di Alitalia), fossero stati almeno superiori alla liquidazione più i costi finanziari aggiuntivi nel periodo in questione.
- (84) Alla domanda della Commissione di fornire elementi di prova a sostegno della conformità al principio dell'operatore in un'economia di mercato del prestito del 2019, l'Italia non è riuscita a dimostrare di aver valutato detta conformità. La Commissione ritiene che nessun operatore in un'economia di mercato avrebbe effettuato l'operazione in assenza di uno studio controfattuale dettagliato volto a confrontare l'interesse ad accrescere l'esposizione verso Alitalia per realizzarne la cessione con la liquidazione che avrebbe probabilmente fatto seguito alla mancata concessione dell'importo di 400 milioni di EUR.
- (85) Conseguentemente, la Commissione conclude, in via preliminare, che il prestito del 2019 non è conforme al principio dell'operatore in un'economia di mercato.

8.2.4.2.1. Esposizione precedente dello Stato in qualità di azionista di Alitalia

- (86) Come indicato al punto (24), nel 2017 l'Italia ha concesso ad Alitalia un importo di 900 milioni di EUR dopo che l'impresa era stata ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria. Pertanto, lo Stato era già esposto nei confronti di Alitalia per un importo di 900 milioni di EUR (senza contare i 150 milioni di EUR di interessi maturati) nel momento in cui ha deciso di concedere il prestito di 400 milioni di EUR.
- (87) Nella presente sottosezione, la Commissione valuta in via preliminare se sia pertinente considerare altre esposizioni precedenti, diverse dai prestiti del 2017, per valutare se il prestito del 2019 sia conforme al criterio dell'operatore in un'economia di mercato.

⁽⁴⁴⁾ Calcolo preliminare basato su: i) tasso di interesse Euribor a 6 mesi più 1 000 punti base; e, ii) date di concessione e di esborso dei prestiti.

- (88) Lo Stato italiano era detentore di una precedente esposizione nei confronti di Alitalia in qualità di azionista indiretto: infatti, lo Stato italiano detiene il 65 % di Poste Italiane assieme alla Cassa Depositi e Prestiti (35 %), anch'essa di proprietà statale, e Poste Italiane stessa possedeva il 2 % di CAI, che a sua volta controllava il 51 % di Alitalia SAI. Di conseguenza, lo Stato italiano era azionista indiretto di Alitalia, di cui deteneva una quota pari all'1 % circa.
- (89) La Commissione ritiene in via provvisoria che questa esposizione indiretta e relativamente di minoranza nei confronti di Alitalia non potesse giustificare l'intervento dell'Italia volto ad aumentare la sua esposizione verso Alitalia mediante il prestito concesso nel 2019: infatti, Alitalia era stata sottoposta ad amministrazione straordinaria e qualsiasi creditore in un'economia di mercato avrebbe ritenuto irrilevante mantenere una partecipazione così modesta al momento di decidere se concedere tale prestito a rischio.
- (90) I rischi associati alla restituzione del prestito del 2019 sono molto elevati, dal punto di vista di un azionista, se si tiene conto della mancanza di una prospettiva di risanamento: la riuscita di una ristrutturazione di Alitalia era infatti molto incerta dopo la bocciatura del piano di risanamento da parte dei dipendenti (cfr. il punto (16)). Inoltre, gli azionisti sarebbero stati gli ultimi ad essere rimborsati in base all'ordinanza di ripartizione dei potenziali proventi di una (eventuale) procedura di cessione delle attività di Alitalia nell'ambito dell'amministrazione straordinaria. Tenuto conto dell'importo dei debiti finanziari pre-insolvenza, era quindi improbabile che gli azionisti di Alitalia recuperassero alcunché in caso di cessione delle attività della compagnia aerea.
- (91) Questo ragionamento è ulteriormente confermato dal fatto che nessun altro azionista di Alitalia, come le banche Intesa o Unicredit o gli operatori industriali Atlantia, Etihad o Air France-KLM, abbia concesso un prestito ad Alitalia dopo l'entrata di quest'ultima in amministrazione straordinaria.
- (92) Inoltre, la Commissione osserva che lo Stato italiano non ha addotto il motivo della posizione quale creditore di mercato pre-insolvenza di Alitalia a sostegno della conformità al principio dell'operatore in un'economia di mercato nei confronti del prestito concesso nel 2019 ad Alitalia.
- (93) In conclusione, la Commissione conclude in via preliminare che un operatore in un'economia di mercato che si fosse trovato nella situazione dello Stato italiano non avrebbe tenuto conto della propria potenziale esposizione indiretta come azionista indiretto di minoranza di Alitalia al momento di decidere se concedere il prestito nel 2019 alla compagnia aerea, ma avrebbe tenuto conto soltanto della sua esposizione di 900 milioni di EUR derivante dai prestiti del 2017.

8.2.4.3 Conclusioni provvisorie in merito all'esistenza di un vantaggio

- (94) Innanzitutto la Commissione conclude in via provvisoria che il principio dell'operatore in un'economia di mercato non sembra applicabile al prestito concesso nel 2019. In secondo luogo, anche supponendo che tale criterio fosse applicabile, la Commissione dubita che tale criterio sia soddisfatto per quanto riguarda il prestito del 2019.
- (95) Di conseguenza, la Commissione conclude, in via provvisoria, che il prestito concesso nel 2019 ha conferito un vantaggio economico ad Alitalia ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. L'Italia è invitata a fornire tutti i documenti e le prove pertinenti a sostegno delle sue dichiarazioni secondo le quali avrebbe agito come un operatore in un'economia di mercato quando ha concesso il prestito del 2019.

8.2.5. Potenziale distorsione della concorrenza e conseguenze sugli scambi tra Stati membri

- (96) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, una misura costituisce aiuto di Stato quando falsa o minaccia di falsare la concorrenza o incide sugli scambi tra Stati membri.

- (97) Si ritiene che una misura concessa da uno Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza qualora sia atta a migliorare la posizione del destinatario nei confronti di altre imprese concorrenti ⁽⁴⁵⁾. È dunque sufficiente che l'aiuto consenta al beneficiario di mantenere una posizione concorrenziale più forte di quella in cui si troverebbe se l'aiuto non fosse stato concesso.
- (98) Secondo la relazione trimestrale del commissario straordinario di Alitalia, pubblicata nel settembre 2018 ⁽⁴⁶⁾, il mercato italiano del trasporto aereo di passeggeri, in cui Alitalia è principalmente attiva, è altamente competitivo ed è caratterizzato, tra l'altro, da un'alta penetrazione dei vettori *low cost* sul mercato domestico (la più elevata in Europa) e intraeuropeo.
- (99) La Commissione conclude pertanto, in via provvisoria, che il prestito concesso nel 2019 sia tale da incidere sugli scambi tra Stati membri poiché riguarda Alitalia, segnatamente Alitalia SAI e Cityliner, la cui attività di trasporto, per sua natura, concerne numerosi Stati membri. Inoltre, il prestito del 2019 è anche atto a falsare o minacciare di falsare la concorrenza nel mercato unico, poiché riguarda solo due imprese che si trovano in concorrenza con altre compagnie aeree nella rete europea.

8.2.6. Conclusione in merito all'esistenza di aiuti di Stato

- (100) In considerazione di quanto precede, la Commissione conclude in via provvisoria che il prestito concesso a favore di Alitalia nel 2019 costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

9. LEGITTIMITÀ DELL'AIUTO

- (101) La Commissione osserva che il prestito del 2019 è stato concesso ad Alitalia senza alcuna notifica alla Commissione, in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE e dell'obbligo di astenersi dal dare esecuzione all'aiuto.
- (102) Pertanto, la Commissione conclude in via preliminare che il prestito concesso nel 2019 costituisce un aiuto di Stato illegale.

10. COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO

- (103) Nella misura in cui il prestito concesso nel 2019 costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, la Commissione deve valutare se l'aiuto possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno.
- (104) Secondo la giurisprudenza costante della Corte, lo Stato membro che chiede di poter concedere aiuti in deroga alle norme del trattato è soggetto all'obbligo di collaborazione nei confronti della Commissione.
- (105) In forza di tale obbligo, è tenuto in particolare a fornire tutti gli elementi atti a consentire a detta istituzione di accertare che ricorrano le condizioni della deroga richiesta ⁽⁴⁷⁾. Invitata a presentare osservazioni sulla compatibilità del prestito del 2019, l'Italia ha dichiarato soltanto che la compatibilità del prestito del 2019 dovrebbe essere valutata nell'ambito dell'indagine aperta con la decisione di avvio del 2018, senza fornire ulteriori informazioni che consentano alla Commissione di valutare la compatibilità del prestito del 2019.
- (106) La Commissione ritiene che Alitalia soddisfi i criteri per essere considerata un'impresa in difficoltà ai sensi del punto 20, lettera c), degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione, in quanto Alitalia SAI e Cityliner erano già state dichiarate insolventi quando il prestito del 2019 è stato concesso (cfr. il punto (1)). Di conseguenza, la Commissione ha potuto effettuare una valutazione della compatibilità del prestito del 2019 soltanto come aiuto per il salvataggio e la ristrutturazione ai sensi degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione poiché, in quanto impresa in difficoltà, Alitalia non può beneficiare di alcun altro tipo di aiuto di Stato (cfr. il punto 23 dei citati orientamenti). Detti orientamenti stabiliscono le norme e le condizioni da considerare ai fini della valutazione della compatibilità di aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione a favore di imprese in difficoltà ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE.

⁽⁴⁵⁾ Sentenza del 17 settembre 1980, *Philip Morris Holland BV/Commissione*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punto 11.

⁽⁴⁶⁾ <http://www.amministrazionestraordinariaalitaliasai.com/pdf/alitalia/doc-3-relazione-az-trim-1-luglio-30-settembre-2018-omissis.pdf>

⁽⁴⁷⁾ Sentenza del 28 aprile 1993, *Repubblica italiana/Commissione*, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punto 20.

- (107) Due tipi di aiuti definiti negli orientamenti sono pertinenti nella fattispecie, vale a dire gli aiuti per il salvataggio e gli aiuti per la ristrutturazione.
- (108) Ai sensi del punto 26 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione, gli aiuti per il salvataggio sono, per loro stessa natura, una forma di assistenza temporanea e reversibile. La loro finalità principale è consentire di mantenere in attività un'impresa in difficoltà per il tempo necessario a elaborare un piano di ristrutturazione o di liquidazione.
- (109) Ai sensi del punto 27 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione, gli aiuti per la ristrutturazione spesso comportano un'assistenza più permanente e devono ripristinare la redditività a lungo termine del beneficiario in base a un piano di ristrutturazione realistico, coerente e di ampia portata, consentendo, al contempo, un sufficiente contributo proprio e una condivisione degli oneri e limitando le potenziali distorsioni della concorrenza.
- (110) L'Italia non ha fornito alcun elemento che dimostri che il prestito concesso nel 2019 soddisfa i criteri degli aiuti per il salvataggio o per la ristrutturazione previsti dagli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione.
- (111) Per essere considerati compatibili con gli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione, gli aiuti per il salvataggio o per la ristrutturazione devono soddisfare una serie di criteri cumulativi previsti al punto 3 degli orientamenti, e segnatamente: a) contributo al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune; b) necessità dell'intervento statale; c) adeguatezza della misura di aiuto; d) effetto di incentivazione; e) proporzionalità dell'aiuto (aiuto limitato al minimo); f) prevenzione di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri; g) trasparenza dell'aiuto.
- (112) A norma del punto 39 di detti orientamenti: *"Qualora uno dei criteri di cui sopra non sia soddisfatto, l'aiuto non sarà considerato compatibile con il mercato interno."*
- (113) A tale riguardo, con riferimento agli aiuti finalizzati sia al salvataggio sia alla ristrutturazione, spetta allo Stato membro in questione fornire gli elementi necessari per stabilire se l'aiuto possa essere considerato compatibile. In particolare, lo Stato membro deve individuare e definire un obiettivo di interesse comune in linea con le condizioni stabilite negli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione, dato che la valutazione del rispetto degli altri criteri dipende da tale obiettivo. La Commissione non può, di propria iniziativa, definire tale obiettivo in sostituzione di quello dello Stato membro qualora esso non vi provveda. Per quanto riguarda l'obiettivo di interesse comune, la Commissione osserva che l'Italia non ha fornito alcun elemento di prova che dimostri che il prestito del 2019 è stato concesso, come stabilito al punto 43 dei citati orientamenti *"in quanto è volto a prevenire problemi di ordine sociale o a risolvere fallimenti del mercato ..., ripristinando la redditività a lungo termine dell'impresa ..."*.
- (114) Accertare che l'aiuto persegua un obiettivo di comune interesse è una condizione preliminare essenziale per l'analisi di diversi altri criteri. Alla luce di quanto precede, a questo stadio della procedura, non si può dimostrare i) che l'intervento dello Stato era necessario per perseguire un obiettivo di comune interesse, ii) che l'aiuto era adeguato, iii) che l'effetto di incentivazione è stato soddisfatto, iv) che l'aiuto era limitato al minimo e che non vi sono stati effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.
- (115) Atteso che, come stabilito al punto 39 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione, qualora uno dei criteri di cui sopra non sia soddisfatto, l'aiuto non può essere considerato compatibile con il mercato interno, la Commissione, a questo stadio della procedura, conclude pertanto in via provvisoria che il prestito concesso nel 2019 non poteva essere considerato un aiuto per il salvataggio o un aiuto per la ristrutturazione compatibile con il mercato interno a norma degli orientamenti.
- (116) Nonostante tale conclusione provvisoria, nei punti che seguono la Commissione valuta per completezza anche se il prestito concesso nel 2019 soddisfi altre condizioni stabilite dai citati orientamenti.

- (117) In primo luogo, conformemente ai punti 70 e 71 degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione, gli aiuti possono essere concessi alle imprese in difficoltà per una sola operazione di ristrutturazione. Pertanto, qualora siano trascorsi meno di 10 anni dall'erogazione precedente di un aiuto per il salvataggio o per la ristrutturazione o di una misura temporanea di sostegno alla ristrutturazione oppure dalla fine del periodo di ristrutturazione o dalla cessazione dell'attuazione del piano di ristrutturazione - a seconda di cosa sia avvenuto per ultimo - la Commissione non autorizzerà altri aiuti (principio dell'aiuto "una tantum").
- (118) Poiché è possibile che Alitalia abbia beneficiato di un aiuto per il salvataggio nel 2017 ⁽⁴⁸⁾ grazie ai prestiti concessi nel 2017, a questo stadio della procedura la Commissione nutre anche dubbi sul fatto che il principio dell'aiuto "una tantum" sia stato rispettato; se tale dubbio fosse confermato, il prestito concesso nel 2019 non potrebbe essere considerato un aiuto per il salvataggio o per la ristrutturazione compatibile con il mercato interno.
- (119) In secondo luogo, per quanto riguarda la proporzionalità del prestito del 2019 come aiuto al salvataggio, la Commissione non dispone di alcun elemento di prova circa la proporzionalità dell'aiuto in quanto l'Italia non ha fornito dati sul fabbisogno di tesoreria di Alitalia e in tali circostanze la Commissione non è in grado di stabilire se il prestito del 2019 fosse il minimo necessario per mantenere Alitalia in attività per sei mesi.
- (120) In terzo luogo, per quanto riguarda gli aiuti per la ristrutturazione, le autorità italiane non hanno presentato alla Commissione né un piano di ristrutturazione finalizzato a ripristinare la redditività a lungo termine né un piano di liquidazione per la cessione delle attività di Alitalia e la successiva liquidazione della società entro un lasso di tempo ragionevole, come richiesto dal punto 55, lettera d), punti ii) e iii), degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione.
- (121) In quarto luogo, per quanto riguarda la proporzionalità del prestito del 2019 quale aiuto per la ristrutturazione, come stabilito al punto 61 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione, l'importo e l'intensità dell'aiuto per la ristrutturazione devono essere limitati al minimo strettamente necessario per consentire la ristrutturazione, in funzione delle risorse finanziarie esistenti del beneficiario, dei suoi azionisti o del gruppo di cui fa parte. In particolare deve essere garantito un livello sufficiente di contributo proprio ai costi della ristrutturazione e la ripartizione degli oneri. L'Italia non ha fornito alcun elemento a comprova del fatto che un investitore o un gruppo di investitori avrebbe fornito di nuovo un simile contributo proprio che avrebbe dovuto corrispondere all'importo dell'aiuto (almeno all'importo del capitale dei prestiti) come richiesto dalla sezione 3.5.2.1 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione.
- (122) In quinto e ultimo luogo, ai sensi del punto 76 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione, per limitare il più possibile gli effetti negativi sulle condizioni degli scambi, in modo che prevalgano gli effetti positivi, nel concedere aiuti per la ristrutturazione devono essere adottate misure volte a limitare distorsioni della concorrenza (le "misure di compensazione"). Le autorità italiane non hanno presentato alcuna misura di compensazione per evitare tali indebite distorsioni della concorrenza, quali una riduzione della capacità disponibile dei posti-km o la riduzione degli slot, come previsto dalla sezione 3.6.2 degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione.
- (123) Per i motivi di cui sopra, in questa fase dell'indagine, la Commissione è giunta alla conclusione provvisoria che il prestito concesso nel 2019 non soddisfa le condizioni stabilite dagli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione.

10.1. Conclusione in merito alla compatibilità dell'aiuto di Stato

- (124) Di conseguenza, in questa fase dell'indagine, la Commissione conclude in via provvisoria che vi sono seri dubbi circa la compatibilità del prestito concesso nel 2019 con il mercato interno e invita le autorità italiane e tutte le parti interessate a presentare osservazioni.

⁽⁴⁸⁾ L'Italia ha notificato i prestiti del 2017 come aiuto per il salvataggio dopo la sua concessione, tuttavia i prestiti del 2017 non sono stati restituiti dopo sei mesi né convertiti in aiuto per la ristrutturazione mediante l'invio di un piano di risanamento realizzabile come previsto dagli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione.

11. CONCLUSIONI

- (125) Per i motivi di cui sopra, in questa fase dell'indagine, la Commissione conclude in via provvisoria che il prestito concesso nel 2019 costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, che è stato concesso in violazione dell'obbligo di astenersi dal dare esecuzione all'aiuto di cui dell'articolo 108, paragrafo 2, del TFUE, e che ci sono seri dubbi sulla sua compatibilità con il mercato interno.

La Commissione richiama l'attenzione dell'Italia sul fatto che l'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE ha effetto sospensivo, ricordando alle autorità italiane che l'articolo 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio stabilisce che ogni aiuto illegale può formare oggetto di recupero presso il beneficiario.

La Commissione comunica all'Italia che intende informare i terzi interessati attraverso la pubblicazione della presente lettera e di una sintesi significativa della stessa nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. La Commissione informerà inoltre le parti interessate degli Stati EFTA firmatari dell'accordo SEE attraverso la pubblicazione di un avviso nel supplemento SEE della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, e informerà infine l'Autorità di vigilanza EFTA inviandole copia della presente. Le parti interessate saranno invitate a presentare osservazioni entro un mese dalla data della suddetta pubblicazione.
