

2023/2160

20.10.2023

DECIZIA (UE) 2023/2160 A COMISIEI

din 27 martie 2023

**privind ajutorul de stat în favoarea Alitalia (împrumut nou acordat Alitalia) SA.55678 (2019/NN), pus
în aplicare de Italia**

[notificată cu numărul C(2023) 1713]

(Numai textul în limba italiană este autentic)**(Text cu relevanță pentru SEE)**

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European, în special articolul 62 alineatul (1) litera (a),

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în conformitate cu dispozițiile menționate ⁽¹⁾ și având în vedere observațiile acestora,

întrucât:

1. PROCEDURĂ

- (1) În mai 2017, Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. („Alitalia SAI”) și Alitalia Cityliner S.p.A. („Cityliner”), o filială regională deținută integral de Alitalia SAI, au fost plasate sub administrare extraordinară în conformitate cu normele naționale în materie de insolvență prin decret al Ministerului Dezvoltării Economice din Italia la 2 și, respectiv, 12 mai 2017 și au fost declarate în stare de insolvență de Tribunalul din Civitavecchia la 11 și, respectiv, 26 mai 2017. Alitalia SAI și Cityliner vor fi denumite împreună „Alitalia” în sensul prezentei decizii.
- (2) La 26 octombrie 2019, Italia a adoptat Decretul-lege nr. 124 privind „Dispoziții fiscale urgente pentru cheltuieli care nu pot fi amânate” ⁽²⁾ („Decretul-lege nr. 124/2019”), intrat în vigoare la 27 octombrie 2019, al cărui articolul 54 prevedea acordarea unui împrumut de 400 de milioane EUR în 2019 (denumit în continuare „împrumutul din 2019”) în favoarea Alitalia.
- (3) La 7 noiembrie 2019, o întreprindere care dorește să rămână anonimă („primul reclamant”) a înaintat o plângere („prima plângere”) Comisiei, în care susținea că, prin acordarea împrumutului din 2019, Italia a acordat societății Alitalia un ajutor de stat ilegal și incompatibil. La 27 noiembrie 2019, Comisia a primit un „addendum” la prima plângere, însoțit de anexe.
- (4) Comisia a înregistrat plângerea și addendumul la 7 și, respectiv, 27 noiembrie 2019.
- (5) La 12 noiembrie 2019, Comisia a trimis autorităților italiene o solicitare de informații cu privire la presupusul ajutor de stat în favoarea Alitalia și a anexat prima plângere în vederea primirii de observații.
- (6) La 27 noiembrie 2019, o altă întreprindere care dorește să rămână anonimă („al doilea reclamant”) a înaintat o plângere („a doua plângere”) Comisiei, care conținea afirmații similare cu cele cuprinse în prima plângere, și anume că împrumutul din 2019 a constituit ajutor de stat ilegal și incompatibil în favoarea Alitalia.

⁽¹⁾ JO C 256, 20.7.2018, p. 4.⁽²⁾ Decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 – Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili (GU Serie Generale n. 252, 26.10.2019), transformat în lege cu modificări prin Legge 19 dicembre 2019, n. 157 (G.U. Serie Generale n. 301, 24.12.2019), care nu a inclus articolul 54, deoarece dispoziția respectivă a fost abrogată și înlocuită de articolul 1 din Decretul-lege nr. 137/2019; a se vedea considerentul 7 din textul prezentei decizii.

- (7) La 2 decembrie 2019, Decretul-lege nr. 137 „Măsuri urgente pentru asigurarea continuității serviciului prestat de Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. și Alitalia Cityliner S.p.A. în administrare extraordinară” ⁽³⁾ („Decretul-lege nr. 137/2019”) a abrogat articolul 54 din Decretul-lege nr. 124/2019 ⁽⁴⁾ și l-a înlocuit cu o dispoziție similară care confirma acordarea împrumutului din 2019 „având în vedere necesitatea extraordinară și urgentă de a asigura continuitatea serviciului furnizat” de Alitalia SAI și Cityliner. Împrumutul a fost plătit printr-un decret de punere în aplicare din 21 decembrie 2019 emis de Ministerul Dezvoltării Economice în acord cu Ministerul Economiei și Finanțelor.
- (8) La 3 decembrie 2019, primul reclamant a transmis Comisiei observații suplimentare. La 16 decembrie 2019, Comisia a trimis autorităților italiene o scrisoare prin care transmitea cea de a doua plângere în vedere primirii de observații și solicita un răspuns la solicitarea de informații trimisă la 12 noiembrie 2019.
- (9) La 6 ianuarie 2020, Italia a răspuns la scrisoarea Comisiei din 16 decembrie 2019.
- (10) La 9 ianuarie 2020, primul reclamant a prezentat un al doilea addendum la prima plângere.
- (11) La 30 ianuarie 2020, Legea nr. 2 „Transformarea în lege, cu modificări, a Decretului-lege nr. 137 din 2 decembrie 2019 de stabilire a unor măsuri urgente pentru asigurarea continuității serviciului prestat de Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. și Alitalia Cityliner S.p.A. în administrare extraordinară” („Legea nr. 2/2020”) a modificat Decretul-lege nr. 137/2019 și l-a transformat în lege ⁽⁵⁾.
- (12) La 28 februarie 2020, Comisia a adoptat o decizie („decizia de inițiere a procedurii”) de inițiere a unei investigații aprofundate privind compatibilitatea împrumutului din 2019 în temeiul articolului 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”). Prin această decizie, Comisia a invitat autoritățile italiene să își prezinte observațiile relevante.
- (13) La 25 martie 2020, primul reclamant a transmis Comisiei observații suplimentare.
- (14) Întrucât autoritățile italiene nu au prezentat observații cu privire la decizia de inițiere a procedurii, Comisia, prin scrisoarea din 8 martie 2021, a invitat din nou Italia să își prezinte observațiile și a cerut informații suplimentare, solicitând un răspuns până la 22 martie 2021.
- (15) La 23 martie 2021, Comisia a trimis scrisori primului și celui de-al doilea reclamant, invitându-i să prezinte observații cu privire la decizia de inițiere a procedurii.
- (16) La 27 martie 2021, Comisia a primit răspunsul Italiei la scrisoarea sa din 8 martie 2021.
- (17) La 20 mai 2020, serviciile Comisiei au avut o teleconferință cu reprezentanți ai autorităților italiene.
- (18) Decizia Comisiei de inițiere a procedurii a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 29 iulie 2021. Comisia a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii.

⁽³⁾ 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 (GU Serie Generale n. 282, 2.12.2019).

⁽⁴⁾ Articolul 54 a fost în vigoare de la 27 octombrie 2019 până la 3 decembrie 2019, când a fost înlocuit de articolul 1 din Decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137.

⁽⁵⁾ 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 n. 25, 31.1.2020, n. 25).

- (19) Prin scrisoarea din 23 august 2021, Ryanair Designated Activity Company („Ryanair”) a prezentat observații cu privire la decizia de inițiere a procedurii.
- (20) La 10 septembrie 2021, Comisia a adoptat Deciziile C(2021) 6659 ⁽⁶⁾ și C(2021) 6665 ⁽⁷⁾ în alte două cazuri legate de Alitalia SAI și de noua societate Italia Trasporto Aereo S.p.A. („ITA”), înființată de statul italian ⁽⁸⁾. Prin Decizia C(2021) 6659, Comisia a constatat că ajutorul în valoare de 900 de milioane EUR acordat Alitalia SAI este incompatibil cu piața internă și că Italia trebuie să îl recupereze de la Alitalia SAI. Prin Decizia C(2021) 6665, Comisia a constatat că transferul anumitor active ale Alitalia SAI către ITA nu va conduce la continuitate economică între Alitalia SAI și ITA, precum și că injecția de capital în ITA, în valoare de 1,35 miliarde EUR, nu va crea un avantaj pentru ITA și, prin urmare, nu constituie ajutor de stat.
- (21) Prin scrisoarea din 15 septembrie 2021, Comisia a transmis observațiile Ryanair autorităților italiene, invitându-le să își prezinte observațiile până la 15 octombrie 2021. Întrucât Italia nu a răspuns în termenul respectiv, la 29 octombrie 2021, serviciile Comisiei au trimis Italiei o atenționare, la care autoritățile italiene nu au răspuns.

2. DESCRIEREA ÎMPRUMUTULUI DIN 2019 ȘI A FAPTELOR PERTINENTE

2.1. Împrumutul din 2019 acordat de statul italian

- (22) Împrumutul din 2019 a fost prevăzut la articolul 54 din Decretul-lege nr. 124/2019 (a se vedea considerentul 2). Acesta a constatat într-un împrumut în valoare de 400 de milioane EUR acordat în favoarea Alitalia și a fost finanțat de la bugetul de stat.
- (23) În conformitate cu articolul 54 din Decretul-lege nr. 124/2019, împrumutul din 2019 a fost acordat pentru a permite vânzarea unităților operaționale care alcătuiesc Alitalia. În temeiul articolului respectiv, împrumutul avea prioritate față de toate celelalte datorii contractate de Alitalia în cadrul administrării extraordinare și față de toate datoriile anterioare plasării Alitalia sub administrare extraordinară, în mai 2017 (considerentul 1). Rata dobânzii aplicabilă împrumutului din 2019 a fost rata EURIBOR la 6 luni plus 1 000 de puncte de bază, iar împrumutul urma să fie rambursat în șase luni.
- (24) Articolul 54 din Decretul-lege nr. 124/2019 a fost în vigoare de la 27 octombrie 2019 până la 3 decembrie 2019, când a fost abrogat și înlocuit de articolul 1 din Decretul-lege nr. 137/2019 (considerentul 7), promulgat, printre altele, pentru a prelungi termenul administrării extraordinare pentru vânzarea activelor Alitalia (considerentele 25-27) ⁽⁹⁾, având în vedere că nu a fost prezentată nicio ofertă fermă (secțiunea 2.7) ⁽¹⁰⁾. Decretul-lege nr. 137/2019 a reprodus, în esență, dispozițiile care au stat la baza împrumutului din 2019 în valoare de 400 de milioane EUR pentru o perioadă de 6 luni și a adăugat faptul că scopul împrumutului era de a facilita finalizarea cesiunii activelor Alitalia.

⁽⁶⁾ Decizia C(2021) 6659 a Comisiei din 10 septembrie 2021 privind ajutorul de stat în favoarea Alitalia SA.48171 (2018/C) (ex 2018/NN, ex 2017/FC) pus în aplicare de Italia.

⁽⁷⁾ Decizia C(2021) 6665 a Comisiei din 10 septembrie 2021 – ITALIA – Newco ITA SA.58173 (2021/N) (ex 2018/NN, ex 2017/FC) pusă în aplicare de Italia.

⁽⁸⁾ În Decizia C(2021) 6659 și în Decizia C(2021) 6665 din 10 septembrie 2021, denumirea „Alitalia” este utilizată pentru a desemna „Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A in amministrazione straordinaria” și filialele sale; a se vedea considerentele 1 și 36 și articolul 1 din Decizia C(2021) 6659 și considerentul 1 din Decizia C(2021) 6665.

⁽⁹⁾ Decretul-lege nr. 137/2019, astfel cum a fost transformat prin Legea nr. 2/2020, a stabilit și obligația comisarilor de administrare extraordinară ai Alitalia de a raporta parlamentului italian (articolul 1, punctul 2a); pentru mai multe detalii, a se vedea dosarul Senatului publicat în aprilie-mai 2020, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01157061.pdf.

⁽¹⁰⁾ Se pare că negocierile cu Ferrovie dello Stato S.p.A., care era dispusă să cumpere 30 % din capitalul social al Alitalia, împreună cu Trezoreria Statului (15 %) și cu compania aeriană americană Delta Air Lines (15 %), au eșuat, deoarece nu s-a găsit niciun alt investitor care să plătească cele 400 de milioane EUR necesare pentru achiziționarea restului de 40 % din Alitalia, a se vedea, printre altele, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/04/02/alitalia-ferrovie-chiede-al-mef-un-altro-mese-di-tempo-ma-manca-ancora-un-socio-che-ci-metta-400-milioni-di-euro/5081505/amp/>.

- (25) Decretul-lege nr. 137/2019 prevedea, de asemenea, că programul de vânzări trebuia să fie combinat cu un plan de reorganizare având ca scop restructurarea și raționalizarea activităților comerciale ale Alitalia, care urma să fie elaborat de comisarul extraordinar și aprobat de Ministerul Dezvoltării Economice în temeiul articolului 60 din Decretul legislativ nr. 270 din 8 iulie 1999 „*Noul regolamento al amministrazione straordinaria per le grandi imprese in stato di insolvenza, in conformità con l'articolo 1 della Legge nr. 274 del 30 luglio 1998*”⁽¹¹⁾ („Decretul legislativ nr. 270/1999”). Procedura care permitea cesiunea activelor Alitalia în urma punerii în aplicare a acestui plan de reorganizare trebuia să se desfășoare până la 31 mai 2020 (considerentul 28). Guvernul italian a explicat public că măsura respectivă era singura alternativă la declararea falimentului societății și la divizarea și vânzarea de active separate⁽¹²⁾.
- (26) Prin Decretul Ministerului Dezvoltării Economice din 21 decembrie 2019, în acord cu Ministerul Economiei și Finanțelor, împrumutul din 2019 a fost „plătit” („*disposto l'erogazione*”) integral societății Alitalia. Astfel cum se menționează în preambulul decretului, „pentru a evita riscul întreruperii activității operaționale” a societății Alitalia, plata integrală a împrumutului din 2019 a fost efectuată „în cel mai scurt timp” de către Trezoreria Statului prin furnizarea de numerar în avans. Potrivit relatărilor presei, urgența era legată de nevoia presantă de lichidități a societății Alitalia: în special, fără a lua în calcul avansurile pentru biletele vândute pentru zboruri viitoare (estimate la o valoare cuprinsă între 200 și 300 de milioane EUR), numerarul Alitalia era estimat ca fiind negativ; fondurile publice în valoare de 900 de milioane EUR deja plătite de guvernul italian în 2017 fuseseră cheltuite sau absorbite de pierderi, cu excepția depozitului în valoare de 103 milioane EUR garantat de IATA, iar pierderile Alitalia pentru anul 2019 erau estimate de analiștii financiari la aproximativ 600 de milioane EUR⁽¹³⁾. Având în vedere împrumuturile anterioare din 2017 și dobânzile acumulate până la 31 mai 2019, în valoare de 145 de milioane EUR (de la 1 iunie 2019 nu se mai datorau dobânzi pentru împrumuturile din 2017), precum și sprijinul suplimentar din partea statului în valoare de 400 de milioane EUR plătit societății Alitalia, finanțarea publică totală acordată transportatorului aerian a fost estimată, prin urmare, la aproximativ 1,45 miliarde EUR⁽¹⁴⁾.
- (27) La 30 ianuarie 2020, Legea nr. 2/2020 a transformat Decretul-lege nr. 137/2019 în lege. Legea nr. 2/2020 a modificat Decretul-lege nr. 137/2019 astfel: (i) a clarificat faptul că termenul de rambursare a împrumutului și a dobânzii a fost stabilit la șase luni de la plata acestuia și (ii) a prevăzut că programul elaborat de administrarea extraordinară trebuia să țină seama de nivelurile de ocupare a forței de muncă și de unitatea operațională a activităților comerciale. Legea nr. 2/2020 prevedea că beneficiarii împrumutului din 2019 erau Alitalia SAI și Cityliner⁽¹⁵⁾.
- (28) La 8 ianuarie 2020, în cadrul unei audieri publice în fața Comisiei pentru transporturi a Camerei Deputaților a Parlamentului, ministrul dezvoltării economice, domnul Patuanelli, declara deja că „guvernul [...] este convins că disponibilitatea numerarului, prin plata acestei ultime tranșe de împrumut în valoare de 400 de milioane și regândirea de către MEF a plății dobânzilor, care eliberează numerar suplimentar în valoare de 150 de milioane, [...] ar permite societății să încheie procedura de vânzare” până la 31 mai 2020 (sublinierea noastră)⁽¹⁶⁾, recunoscând astfel că dobânzile aferente împrumutului nu vor fi plătite de Alitalia în condițiile stabilite inițial. La 16 iulie 2020, Decretul-lege nr. 76/2020, transformat în lege la 11 septembrie 2020 prin Legea nr. 120/2020, a prelungit data scadenței împrumutului din 2019 până la 31 decembrie 2020. Prin Decretul-lege nr. 183/2020, transformat în lege la 26 februarie 2021 prin Legea nr. 21/2021, data scadenței împrumutului din 2019 a fost prelungită din nou, până

⁽¹¹⁾ 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 (GU Serie Generale n. 185, 9.8.1999).

⁽¹²⁾ Interviu ministrului dezvoltării economice, domnul Patuanelli, preluat, printre altele, de agenția de presă Aska la 25 noiembrie 2019, https://www.askanews.it/economia/2019/11/25/alitalia-patuanelli-valutiamo-varie-possibilita-3%a0-no-spezziato-pn_20191125_00299/.

⁽¹³⁾ <https://www.ilsole24ore.com/art/alitalia-governo-versa-400-milioni-nuovo-prestito-lufthansa-camera-7-gennaio-ACWPNH8>.

⁽¹⁴⁾ A se vedea trimiterea din nota de subsol anterioară. În ceea ce privește valoarea agregată a principalului și a dobânzilor rezultate din împrumuturile din 2017 și din împrumutul din 2019, datoria Alitalia față de statul italian a fost estimată în 2022 la 1,6 miliarde EUR; a se vedea https://www.repubblica.it/economia/2022/10/09/news/ita_airways_certares_quote_di_mercato-369029742/.

⁽¹⁵⁾ Articolul 54 din Decretul-lege nr. 124/2019 prevedea că împrumutul era acordat societății Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. aflată în administrare extraordinară și celorlalte societăți din același grup, aflate și ele în administrare extraordinară, în timp ce Decretul-lege nr. 137/2019, de abrogare a acestuia, face referire în mod expres la „Alitalia SAI și Alitalia Cityliner în administrare extraordinară” în calitate de beneficiari ai împrumutului.

⁽¹⁶⁾ XVIII Legislatura, IX Commissione, Resoconto stenografico, Seduta n. 11 di Mercoledì 8 gennaio 2020, Audizione del Ministro dello sviluppo economico, Stefano Patuanelli, nell'ambito dell'esame del DL 137/2019 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”, https://www.camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2020&mese=01&giorno=08&idCommissione=09&numero=0011&file=indice_stenografico.

la 30 iunie 2021. Ulterior, Decretul-lege nr. 73/2021, transformat în lege la 23 iulie 2021 prin Legea nr. 106/2021, a amânat data rambursării capitalului și a dobânzii aferente împrumutului din 2019 până la 16 decembrie 2021 ⁽¹⁷⁾. În cele din urmă, prin articolul 12 alineatul (1) din Decretul-lege nr. 198 din 29 decembrie 2022 s-a stabilit un nou termen pentru finalizarea procesului de vânzare a societății Alitalia, la 31 decembrie 2023, prevăzându-se, de asemenea, că veniturile obținute din lichidare „după deducerea, până la 31 decembrie 2023, a costurilor de finalizare a lichidării și a costurilor legate de componența, gestionarea și funcționarea administrării extraordinare, precum și a despăgubirilor pentru deținătorii de documente de călătorie, de tichete sau de titluri similare emise de administrarea extraordinară [...], sunt destinate în principal deducerii prealabile a creanțelor față de stat, inclusiv a cererilor de recuperare a ajutoarelor de stat declarate ilegale de către Comisia Europeană” ⁽¹⁸⁾.

2.2. Contextul în care împrumutul din 2019 a fost acordat societății Alitalia

2.2.1. Situația de fapt a împrumutului din 2019

- (29) Împrumutul din 2019 a fost acordat după alte două împrumuturi pe care Italia le-a acordat societății Alitalia în 2017. Mai precis, la 2 mai 2017, data la care a fost plasată sub administrare extraordinară (considerentul 1), Italia a acordat societății Alitalia SAI un împrumut de 600 de milioane EUR („primul împrumut”), care, în octombrie 2017, a fost completat cu un împrumut suplimentar de 300 de milioane EUR („al doilea împrumut”, primul și al doilea împrumut fiind denumite împreună „împrumuturile din 2017”). Aceste împrumuturi din 2017 trebuiau rambursate până la 5 noiembrie 2017 și, respectiv, până la 31 decembrie 2018.
- (30) Pentru a elabora programul menționat la articolul 54 din Decretul legislativ nr. 270/1999, comisarii extraordinari au publicat în mai 2017 o cerere de exprimare a interesului pentru achiziționarea sau restructurarea activităților comerciale ale Alitalia ⁽¹⁹⁾. În august 2017, comisarii extraordinari au lansat o procedură de vânzare, încercând inițial să vândă activele Alitalia prin intermediul unei proceduri de licitație. Termenul de finalizare a procedurii de licitație care să permită cesiunea activităților comerciale ale Alitalia a fost amânat de mai multe ori, iar procedura respectivă a fost ulterior transformată într-o procedură negociată. Datele scadențelor pentru rambursarea împrumuturilor din 2017 au fost apoi sincronizate ⁽²⁰⁾ și prelungite de mai multe ori. În cele din urmă, Decretul-lege nr. 34 din 30 aprilie 2019 ⁽²¹⁾ a prevăzut, printre altele, prelungirea rambursării împrumuturilor din 2017 până după vânzarea activelor Alitalia de către administrarea extraordinară și a stopat acumularea de dobânzi la împrumuturile din 2017.
- (31) De fiecare dată când scadențele pentru rambursarea împrumuturilor din 2017 au fost prelungite, termenul pentru finalizarea procedurii de vânzare a activelor Alitalia a fost amânat în mod corespunzător. Termenul de depunere a ofertelor ferme a fost amânat de mai multe ori. Din cauza lipsei unor oferte ferme până la termenul respectiv, s-a considerat că procedura de vânzare a eșuat, după cum au confirmat autoritățile italiene la 6 ianuarie 2020 ⁽²²⁾. În

⁽¹⁷⁾ Art. 11-quater, comma 1, din Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73 (GU Serie Generale n. 123, 25.5.2021), transformat în Legge 23 luglio 2021, n. 106 – Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali (GU Serie Generale n. 176, 24.7.2021).

⁽¹⁸⁾ Decretul-lege nr. 198 din 29 decembrie 2022, Dispoziții urgente privind termenele legale (GU seria generală nr. 303 din 29.12.2022), astfel cum a fost modificat și transformat în Legea nr. 14 din 24 februarie 2023, Transformarea în lege, cu modificări, a Decretului-lege nr. 198 din 29 decembrie 2022, care conține dispoziții urgente privind termenele legale. Prelungirea termenelor de exercitare a competențelor legislative. (23G00021) (GU seria generală nr. 49 din 27.2.2023).

⁽¹⁹⁾ În conformitate cu orientările prevăzute la articolul 27 alineatul (2) literele (a), (b) și (ba) din Decretul legislativ nr. 270/1999.

⁽²⁰⁾ Prin Decretul-lege nr. 38 din 27 aprilie 2018.

⁽²¹⁾ Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 – Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (GU Serie Generale n. 100, 30.4.2019). Decretul-lege nr. 34/2019 a fost transformat în lege prin Legge 28 giugno 2019, n. 58 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (2019, GU Serie Generale n. 151, 29.6.2019 – Suppl. Ordinario n. 26).

⁽²²⁾ În observațiile lor din 6 ianuarie 2020, la punctul 2 litera (b), autoritățile italiene au declarat că nu s-a primit nicio ofertă finală în termenul prevăzut de lege. Acest lucru a fost relatat și de presă: a se vedea *Il Corriere della Sera*, 21 noiembrie 2019, „Alitalia, il salvataggio salta ancora: ottavo rinvio per la cordata”; *La Repubblica*, 20 noiembrie 2019, „Si ferma la cordata FS-Atlantia. Alitalia verso l'ottavo rinvio”; *La Repubblica*, 26 noiembrie 2019, „Alitalia, la resa del governo. Patuanelli: «La soluzione di mercato non c'è»”.

răspunsul lor din 27 martie 2021, autoritățile italiene au confirmat că până în februarie 2021 nu fuseseră vândute active ale Alitalia. În prezent, elementele de probă din dosar și informațiile disponibile public sugerează că au fost vândute câteva active ale Alitalia (considerentele 82 și 83) ⁽²³⁾.

- (32) La 2 decembrie 2019, Decretul-lege nr. 137/2019 a prevăzut că un nou proces de vânzare va fi combinat cu un plan de reorganizare și de îmbunătățire a structurii și a activităților comerciale ale beneficiarilor și că procedurile necesare pentru cesiunea activelor Alitalia în urma punerii în aplicare a acestui plan de reorganizare trebuiau efectuate până la 31 mai 2020. În sfârșit, termenul pentru finalizarea activităților comisarilor a fost prelungit până la 31 decembrie 2023 prin Decretul-lege nr. 198 din 29 decembrie 2022 (considerentul 28) ⁽²⁴⁾.

2.2.2. Decizia Comisiei privind împrumuturile din 2017

- (33) În urma mai multor plângeri, în aprilie 2018, Comisia a inițiat procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din TFUE pentru împrumuturile din 2017 ⁽²⁵⁾. Investigația a fost încheiată prin decizia din 10 septembrie 2021 ⁽²⁶⁾, prin care Comisia a constatat că împrumuturile din 2017 sunt incompatibile cu piața internă și că Italia trebuie să recupereze ajutorul incompatibil de la Alitalia SAI.
- (34) În special, în Decizia C(2021) 6659, Comisia a constatat că împrumutul în valoare de 600 de milioane EUR și cel de 300 de milioane EUR constituie o singură măsură, având în vedere (i) că ele au fost acordate cronologic într-o succesiune rapidă, (ii) că aveau același scop, și anume finalizarea restructurării Alitalia SAI și vânzarea activelor sale, precum și asigurarea continuității serviciului oferit de Alitalia SAI și (iii) că situația financiară și profilul de risc ale Alitalia SAI au rămas aceleași în momentul în care Italia a decis să acorde cele două împrumuturi (principalele elemente fiind faptul că Alitalia SAI a fost insolubilă pe parcursul întregii perioade, condițiile împrumuturilor au fost aceleași, Alitalia SAI nu a fost în măsură să genereze un flux de trezorerie pozitiv și toate lichiditățile de care dispunea la momentul celui de-al doilea împrumut proveneau din primul împrumut, care a fost utilizat pentru acoperirea cheltuielilor sale de funcționare).
- (35) În această privință, Comisia a subliniat de asemenea că, la momentul acordării primului împrumut, având în vedere necesarul de lichidități al Alitalia SAI, era previzibil că al doilea împrumut va fi necesar în cazul în care vânzarea sau restructurarea nu aveau loc în termen de șase luni.
- (36) În plus, faptul că Italia nu a acționat niciodată în așa fel încât să își recupereze investiția și nici măcar nu a luat în considerare această posibilitate, după cum o demonstrează prelungirea automată a scadențelor împrumuturilor și, în legătură cu aceasta, absența plății dobânzii, demonstrează, de asemenea, că scopul împrumutului a fost de a menține Alitalia SAI în activitate până la vânzarea activelor sale.
- (37) În ceea ce privește criteriul operatorului economic privat în economia de piață („criteriul OEP”), Comisia a considerat că acesta nu este aplicabil împrumuturilor din 2017, deoarece Italia nu a acționat ca un operator economic privat în economia de piață, ci ca autoritate publică. Mai precis, Comisia a subliniat că Alitalia SAI se afla într-o situație financiară gravă, cu puține șanse de a deveni profitabilă, și că nu exista nicio dovadă că vreun investitor privat ar fi fost dispus să investească în Alitalia SAI. În plus, Comisia a constatat că scopul împrumuturilor din 2017 a fost de a garanta serviciul neîntrerupt al Alitalia SAI. Prin urmare, Comisia a constatat că Italia a acordat finanțare societății Alitalia SAI sub forma împrumuturilor din 2017 din motive de politică publică, nu pe baza intereselor financiare ale statului italian ca operator economic privat în economia de piață.
- (38) Comisia a subliniat, de asemenea, că amânarea periodică a scadenței împrumuturilor fără evaluări *ex ante* ale probabilității de rambursare, nesolicitarea plății dobânzii și întreruperea acumulării dobânzilor sunt elemente care demonstrează că Italia a acționat în cadrul misiunii sale de autoritate publică.

⁽²³⁾ <http://www.alitaliaamministrazionestraordinaria.it/?cat=4>.

⁽²⁴⁾ Articolul 12 alineatul (1) din Decretul-lege nr. 198 din 29 decembrie 2022 (GU Serie Generale n. 303, 29.12.2022), transformat cu modificări în Legea nr. 14 din 24 februarie 2023; a se vedea nota de subsol 18.

⁽²⁵⁾ Ajutor de stat – Italia – Ajutor de stat SA.48171 (2018/C) (ex 2018/NN, ex 2017/FC) – Presupun ajutor de stat în favoarea Alitalia – Invitație de a prezenta observații în temeiul articolului 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (2018/C 256/02) (JO C 256, 20.7.2018, p. 4).

⁽²⁶⁾ Decizia C(2021) 6659.

- (39) În cele din urmă, Comisia a afirmat că, în conformitate cu jurisprudența instanțelor Uniunii, pentru a se considera că un stat membru acționează ca un investitor privat, acesta trebuie să demonstreze că a efectuat o evaluare a profitabilității măsurii înainte sau în același timp cu conferirea unui avantaj economic unei întreprinderi. Deși Italia a furnizat diverse documente referitoare la situația financiară a societății Alitalia SAI anterioară acordării împrumuturilor, autoritățile italiene nu au reușit să furnizeze dovezi că au efectuat o evaluare *ex ante* privind profitabilitatea, probabilitatea rambursării împrumuturilor sau stabilirea adecvată a prețurilor împrumuturilor din 2017. Pe această bază, Comisia a concluzionat că Italia nu a acționat ca un operator de piață, ci ca autoritate publică și că, prin urmare, criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu era aplicabil.
- (40) În orice caz, ca argument subsidiar, Comisia a constatat că, chiar dacă ar fi fost aplicabil, criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu ar fi fost îndeplinit. Potrivit afirmațiilor Comisiei, pentru a evalua dacă cele două împrumuturi din 2017 au oferit un avantaj economic societății Alitalia SAI, Comisia trebuia să verifice dacă un creditor privat ipotetic aflat în aceeași situație ar fi acordat aceste două împrumuturi în aceeași condiții.
- (41) Deși nu a găsit nicio dovadă că Italia a efectuat o evaluare *ex ante* specifică, Comisia și-a bazat evaluarea îndeplinirii criteriului operatorului economic privat în economia de piață pe documentele furnizate de Italia, care erau la dispoziția autorităților italiene la momentul acordării împrumuturilor din 2017 și care ar fi putut fi utilizate pentru a efectua o evaluare a acestui criteriu. În ceea ce privește caracterul complet al evaluării sale, Comisia a evaluat și alte informații care au devenit disponibile Italiei după acordarea primului împrumut.
- (42) În plus, Comisia a evaluat dacă expunerea anterioară a Italiei față de Alitalia SAI în calitate de acționar indirect și de creditor era relevantă pentru criteriul operatorului economic privat în economia de piață și a concluzionat că, în circumstanțele cazului, acest lucru nu era valabil, având în vedere dimensiunea redusă a expunerii indirecte a statului italian [secțiunea 5.1.4.2.3.2 din Decizia C(2021) 6659]. Comisia a constatat că un investitor privat aflat în situația statului italian ar fi efectuat o evaluare independentă.
- (43) Criteriul operatorului economic privat în economia de piață aplicat de Comisie a cuprins analiza următoarelor aspecte: (i) dacă, la momentul acordării împrumuturilor, se preconiza că Alitalia SAI va genera suficiente lichidități până la data scadenței împrumuturilor pentru a le rambursa, (ii) gradul de risc al împrumuturilor și dobânda adecvată care să reflecte acest risc, (iii) opțiunile deschise comisarilor extraordinari, în special posibilitatea de restructurare sau de vânzare a activelor Alitalia SAI, precum și (iv) performanța anterioară, activele și datoriile Alitalia SAI și fluxurile de trezorerie viitoare preconizate.
- (44) În scopul aplicării criteriului operatorului economic privat în economia de piață, în Decizia sa C(2021) 6659, Comisia a luat în considerare trei scenarii: un scenariu de restructurare, un scenariu de vânzare și un scenariu de lichidare.
- (45) În scenariul de restructurare ⁽²⁷⁾, Comisia a constatat că autoritățile italiene ar fi putut evalua performanța istorică a societății Alitalia SAI, care arăta un flux de trezorerie negativ pentru 2015 și 2016, o deteriorare în 2017 și apoi, ținând seama de dezavantajul suplimentar generat de incertitudinea legată de plasarea Alitalia SAI sub administrare extraordinară, ar fi arătat că era puțin probabil ca aceasta să fie în măsură să ramburseze împrumutul. În plus, Comisia a considerat că s-ar fi ajuns la aceeași concluzie dacă Italia ar fi utilizat previziunile privind fluxurile de trezorerie ale societății Alitalia SAI din cadrul administrării extraordinare pentru perioada mai-octombrie 2017, care au fost anexate la cererea administrării extraordinare pentru primul împrumut și care indicau un necesar de lichidități de 671 de milioane EUR pentru primele șase luni de administrare extraordinară și s-ar fi încheiat cu un sold de numerar de minus 597 de milioane EUR.
- (46) În scenariul vânzării ⁽²⁸⁾, Comisia a considerat că, la data scadenței (sfârșitul perioadei de șase luni după plata primului împrumut), soldul de numerar al societății Alitalia SAI ar fi fost cu mult inferior sumelor datorate pentru împrumut și dobândă și că, prin urmare, rambursarea ar fi depins de vânzarea activelor Alitalia SAI la un preț de cel puțin 627 de milioane EUR. În ceea ce privește vânzarea, Comisia a susținut că un creditor în economia de piață ar fi considerat, în primul rând, că era nerealist să se aștepte ca activele Alitalia SAI să fie vândute în termen de șase luni, având în vedere că, potrivit studiilor, durata medie a unor astfel de vânzări pentru societățile plasate sub administrare extraordinară în temeiul legislației italiene este de doi până la trei ani. Într-o evaluare *ex ante* bazată pe valoarea

⁽²⁷⁾ Secțiunea 5.1.4.2.3.3 din Decizia C(2021) 6659.

⁽²⁸⁾ Secțiunea 5.1.4.2.3.4 din Decizia C(2021) 6659.

contabilă a activelor și a capitalurilor proprii ale Alitalia SAI și pe estimările fluxurilor de trezorerie viitoare actualizate ale societății, Comisia a concluzionat că un creditor în economia de piață ar fi evaluat prețul de vânzare al Alitalia SAI cu mult sub 627 de milioane EUR. Într-o evaluare *ex post* ⁽²⁹⁾ bazată pe un studiu elaborat pentru administrarea extraordinară și pe ofertele efective (care nu erau oferte ferme) ale altor companii aeriene (Lufthansa, Easyjet) ⁽³⁰⁾, Comisia a ajuns la aceeași concluzie. În plus, evaluarea independentă a Comisiei bazată pe „metoda multiplilor”, și anume pe compararea datelor financiare ale Alitalia SAI cu parametrii unor societăți similare ⁽³¹⁾, a confirmat concluzia că vânzarea activelor Alitalia SAI ar fi adus o sumă cu mult sub cea de 627 de milioane EUR, care ar fi fost necesară pentru a rambursa primul împrumut ⁽³²⁾.

- (47) În scenariul lichidării ⁽³³⁾, Comisia a luat în considerare un scenariu în care activele Alitalia SAI ar fi fost vândute în mod fragmentat, iar datoriile sale ar fi fost scăzute din suma obținută în acest mod. În scenariul respectiv, valoarea netă a societății Alitalia SAI ar fi fost de aproximativ minus 1,5 miliarde EUR, conform planului de redresare descris în considerentul 56. Prin urmare, Comisia a concluzionat că, nici în scenariul respectiv, un operator economic privat în economia de piață nu ar fi acordat societății Alitalia SAI primul împrumut.
- (48) Pentru a asigura caracterul complet al evaluării, în Decizia C(2021) 6659, Comisia a aplicat în mod izolat criteriul operatorului economic privat în economia de piață în cazul celui de-al doilea împrumut ⁽³⁴⁾. În acest scenariu, situația financiară a societății Alitalia SAI din octombrie 2017 ar fi fost, în esență, aceeași ca în mai 2017, și anume caracterizată de incapacitatea de a genera un flux de trezorerie pozitiv și de faptul că întreaga lichiditate disponibilă provenea din primul împrumut, prin urmare niciun operator de pe piață nu ar fi acordat al doilea împrumut.
- (49) În ansamblu, în Decizia C(2021) 6659, Comisia a considerat că criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu este aplicabil împrumuturilor din 2017 și că, în orice caz, acesta nu a fost îndeplinit. Prin urmare, împrumuturile din 2017 au conferit societății Alitalia SAI un avantaj egal cu valoarea nominală combinată a celor două împrumuturi, și anume 900 de milioane EUR ⁽³⁵⁾.

2.3. Beneficiarii

- (50) Beneficiarul împrumutului din 2019 este Alitalia, astfel cum se menționează în considerentul 1, și anume Alitalia SAI și Cityliner. Legea nr. 2/2020, care a modificat Decretul-lege nr. 137/2019 și l-a transformat în lege, identifică în mod clar aceste întreprinderi drept beneficiari.
- (51) Alitalia SAI este o societate cu sediul la Fiumicino, Roma, care își desfășoară activitatea în sectorul transportului aerian. Alitalia SAI și Cityliner fac parte din grupul Alitalia, a cărui structură a acționariatului este prezentată în diagrama 1 ⁽³⁶⁾. În tabelul 1 sunt prezentați acționarii Compagnia Aerea Italiana S.p.A (denumită în continuare „CAI”) ⁽³⁷⁾, societatea-mamă care deținea indirect 51 % din acțiunile Alitalia SAI la 16 octombrie 2017.

⁽²⁹⁾ Secțiunea 5.1.4.2.3.4.3.2 din Decizia C(2021) 6659.

⁽³⁰⁾ Secțiunea 4.2.2.3 din Decizia C(2021) 6659.

⁽³¹⁾ Secțiunea 5.1.4.2.3.4.3.3 din Decizia C(2021) 6659.

⁽³²⁾ Considerentul 328 din Decizia C(2021) 6659.

⁽³³⁾ Secțiunea 5.1.4.2.3.4.3 din Decizia C(2021) 6659.

⁽³⁴⁾ Secțiunea 5.1.4.2.4 din Decizia C(2021) 6659.

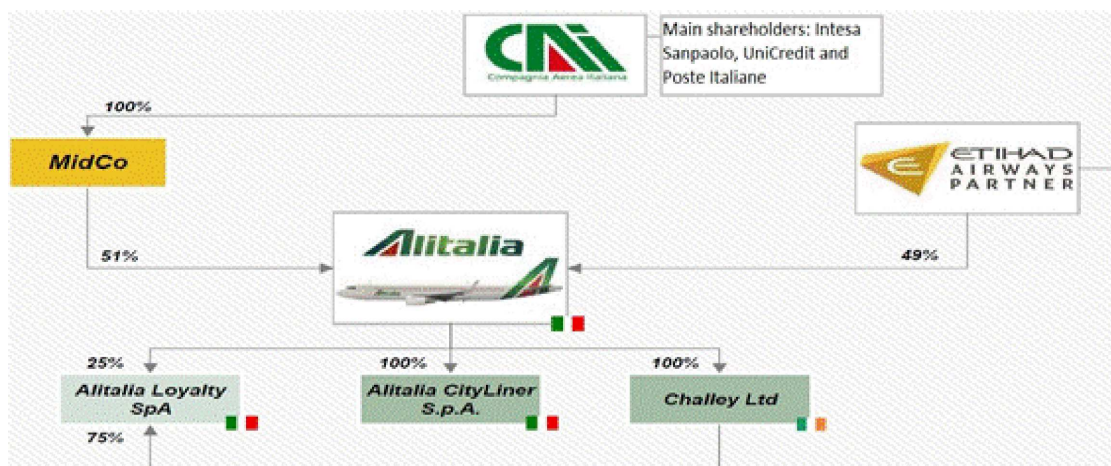
⁽³⁵⁾ Considerentul 349 din Decizia C(2021) 6659.

⁽³⁶⁾ Diagrama 1 este elaborată pe baza informațiilor cuprinse în Decizia C(2021) 6659 (a se vedea considerentul 40 și diagrama 1 din decizia respectivă).

⁽³⁷⁾ Alți acționari care dețin un pachet de acțiuni de cel mult 1 %, sunt: Factorit S.p.A. (1 %), Macca Srl (0,96 %) și cota reziduală a Air France-KLM (0,73 %, comparativ cu o cotă de 25 % în 2009).

Diagrama 1

Structura acționariatului grupului Alitalia la 23 ianuarie 2018



Tabelul 1

Acționarii CAI în mai 2019. (potrivit informațiilor deținute de Comisie, structura acționariatului a rămas neschimbată până în prezent)

Acționarii CAI, mai 2019	Cotă %
Unicredit S.p.A	36,59
Intesa Sanpaolo	27,48
Banca Popolare di Sondrio Societa 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
Alți acționari sub 1 %	4,62
Total	100

- (52) La momentul plasării sub administrare extraordinară, Alitalia SAI deținea întregul capital social al CityLiner și al Challey Ltd. Cityliner funcționa ca furnizor de capacitate de transport pentru Alitalia SAI ⁽³⁸⁾, acoperind o parte din rețeaua de transport pe distanțe scurte. Challey Ltd. este un subholding cu sediul în Irlanda care, la rândul său, controla alte societăți, cu sediul tot în Irlanda (denumite în continuare „filialele irlandeze”) și deținea întreaga flotă de aeronave utilizată de Alitalia SAI și CityLiner, precum și interese minoritare în cadrul altor societăți deținute parțial ⁽³⁹⁾. Challey Ltd. și filialele irlandeze nu se află în administrare extraordinară. Alitalia SAI împreună cu filialele

⁽³⁸⁾ A se vedea punctul 85 de la pagina 55 și următoarele din Raportul privind cauzele insolvenței companiilor Alitalia și Cityliner (*Relazione sulle causa di insolvenza di Alitalia e Cityliner*) întocmit la 26 ianuarie 2018 de comisarii extraordinari și publicat pe site-ul administrării extraordinare a societății Alitalia: http://www.fallcoweb.it/home/pdf/alitalia/relazione_cause_insolvenza.pdf.

⁽³⁹⁾ Considerentul 39 din Decizia C(2021) 6659.

sale formează grupul Alitalia ⁽⁴⁰⁾ (denumit în continuare „grupul Alitalia”). Întrucât Alitalia SAI reprezintă majoritatea covârșitoare a activităților grupului Alitalia și deține 97 % din numărul total de angajați ai grupului Alitalia ⁽⁴¹⁾, orice evaluare referitoare la grup acoperă *mutatis mutandis* Alitalia SAI.

- (53) Alitalia SAI este deținută în proporție de 49 % de Etihad Investment Holding Company LLC și în proporție de 51 % de MIDCO S.p.A. („Midco”) care, la rândul său, este deținută în proporție de 100 % de CAI.

2.4. Situația financiară a societății Alitalia

2.4.1. Perioada de până la acordarea împrumuturilor din 2017

- (54) Situația financiară a societății Alitalia SAI până la acordarea împrumuturilor din 2017, adică înainte de noiembrie 2017, este descrisă în detaliu în Decizia C(2021) 6659 (a se vedea în special secțiunile 4.1 și 5.1.4.2.3.1). Prezenta secțiune reamintește pe scurt constatările Comisiei din decizia menționată.
- (55) De la achiziționarea sa de către CAI în 2008, Alitalia SAI a înregistrat pierderi continue. Astfel cum se descrie în ambițiosul plan de redresare [a se vedea secțiunea 4.2.1.1 din Decizia C(2021) 6659] elaborat de acționarii Alitalia SAI în 2017, societatea a generat pierderi de aproape 2 miliarde EUR în perioada 2009-2014. În plus, planul de redresare a indicat că, în perioada 2010-2013, industria aeronautică în ansamblu a înregistrat creșteri și profituri. Astfel cum a observat Comisia în decizia menționată anterior, acest lucru arată că rezultatele negative ale Alitalia SAI au fost mai degrabă specifice societății decât consecința unor condiții macroeconomice generale.
- (56) În această situație nesustenabilă, Alitalia SAI a căutat un nou partener industrial și, ca urmare, Etihad a achiziționat 49 % din Alitalia în 2015. Cu toate acestea, în 2015 și 2016, Alitalia SAI a generat o pierdere de 648 de milioane EUR, care, dacă se exclud elementele cu caracter excepțional, ajungea la o cifră și mai mare a pierderilor, de 1,2 miliarde EUR.
- (57) Planul de redresare a încercat să îmbunătățească situația societății Alitalia SAI la începutul anului 2017, cu un plan ambițios de reducere a costurilor care implica reduceri de costuri de peste 1 miliard EUR și care ar fi trebuit să deschidă calea pentru finanțare suplimentară (2 miliarde EUR, inclusiv 900 de milioane EUR fonduri noi), condus în principal de acționarul său existent Etihad. Planul de redresare urma să fie pus în aplicare prin intermediul unei proceduri de pre-insolență ⁽⁴²⁾. Această procedură ⁽⁴³⁾ necesita acordul forței de muncă ⁽⁴⁴⁾ ce ar fi fost afectată de măsurile de reducere majoră a costurilor. Însă acordul a fost respins în cadrul referendumului lucrătorilor care a avut loc la 24 aprilie 2017, din cauza măsurilor planificate pentru reducerea costurilor forței de muncă, care prevedeau, printre altele, o reducere medie a salariilor cu 33 %. Întrucât planul de redresare nu a putut fi pus în aplicare, iar acționarii nu au furnizat finanțare suplimentară, Alitalia SAI avea în față perspectiva falimentului în conformitate cu legislația italiană privind falimentul.

⁽⁴⁰⁾ A se vedea http://corporate.alitalia.com/static/upload/201/0000/20160325_alitalia_sai_mogc-231_general-section.pdf.

⁽⁴¹⁾ A se vedea secțiunea 1.2.2 de la pagina 20 din Programul AE, publicat pe site-ul administrației extraordinare a societății Alitalia: http://www.fallcoweb.it/home/pdf/alitalia/programma_0418.pdf.

⁽⁴²⁾ Articolul 67 din *Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 – Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa* (GU Serie Generale n. 81, 6.4.1942) („Legea falimentului din Italia”).

⁽⁴³⁾ Conform articolului 67 al treilea paragraf litera (d) din Legea falimentului din Italia, „piano di risanamento” este o procedură pentru societățile care se confruntă cu dificultăți financiare reversibile, adică dificultăți financiare care au șanse să fie remediate datorită naturii lor specifice reparabile și disponibilității resurselor adecvate. În cadrul acestei proceduri, eforturile de redresare sunt gestionate de societate, nu de autoritatea judiciară.

⁽⁴⁴⁾ Potrivit raportului comisarilor extraordinari din 11 iulie 2018 (a se vedea nota de subsol 20), la 31 decembrie 2017 existau 11 755 de contracte de muncă încheiate de grupul Alitalia, corespunzând unui număr de 10 871 de angajați cu normă întreagă ai Alitalia S.p.A și CityLiner. La 31 decembrie 2016, potrivit raportului KPMG (a se vedea secțiunea 4.2.1.2), grupul Alitalia (incluzând și filialele irlandeze) avea 10 781 de angajați în echivalent normă întreagă.

- (58) La începutul anului 2017, chiar înainte de respingerea sa în cadrul referendumului lucrătorilor, planul de redresare a fost revizuit de doi experți independenți în domeniul afacerilor (KPMG și Roland Berger) ⁽⁴⁵⁾, care l-au considerat ambițios având în vedere istoricul societății Alitalia SAI. În plus, KPMG a considerat că, pentru ca planul să fie susținut pe parcursul mai multor ani, ar fi necesară o finanțare semnificativă. KPMG a subliniat, de asemenea, caracterul sensibil al planului în ceea ce privește ipoteza financiară pe care se baza acesta.
- (59) La 28 aprilie 2017 a fost elaborat un raport ⁽⁴⁶⁾ de certificare a planului de redresare, în care se afirma că Alitalia SAI se afla într-o criză din următoarele motive: (i) era un transportator independent aflat în concurență cu transportatorii de rețea care atinseseră masa critică, (ii) pătrunderea pe scară largă pe piața internă a transportatorilor low-cost în comparație cu alte țări europene, (iii) deținea o cotă de piață mică pe distanțe lungi, (iv) avea o structură ineficientă a costurilor și (v) era limitată în dezvoltarea rutelor pe distanțe lungi ca urmare a acordurilor de întreprindere comună.

2.4.2. Perioada de după acordarea împrumuturilor din 2017 și înainte de acordarea împrumutului din 2019

- (60) Potrivit informațiilor furnizate de autoritățile italiene, Alitalia a continuat să înregistreze fluxuri de trezorerie negative de la data plasării sub administrare extraordinară, generând un flux de trezorerie neangajat negativ de 296 de milioane EUR în 2018 și de 198 de milioane EUR negativ pentru perioada T1-T3 2019.

Tabelul 2

Fluxul de trezorerie disponibil al Alitalia, inclusiv plățile aferente serviciului datoriei și soldul de trezorerie (în milioane de euro)

	Q1 2018	Q2 2018	Q3 2018	Q4 2018	2018	Q1 2019	Q2 2019	Q3 2019	Q1 2019 - Q3 2019
Free Cash Flow	-79	35	-135	-122	-296	-27	-44	-127	-198
Cash	728	763	628	506	506	480	436	310	310
	Q1 2018	Q2 2018	Q3 2018	Q4 2018	2018	Q1 2019	Q2 2019	Q3 2019	Q1 2019 - Q3 2019
Free Cash Flow	-79	35	-135	-117	-296	-27	-44	-127	-198

Notă: Soldul de trezorerie al Alitalia în T1 2018 include 300 de milioane EUR sub formă de împrumut de stat (al doilea împrumut din 2017).

- (61) În plus, Alitalia a generat un nivel negativ al EBITDA de 120 de milioane EUR și de 14 milioane EUR în 2018 și, respectiv, în 2019.

Tabelul 3

EBITDA pentru Alitalia

	2018	2019
EBITDA	(120)	(14)

- (62) Informațiile disponibile public pentru 2019 arată, de asemenea, că Alitalia se afla în continuare într-o situație financiară dificilă. Potrivit relatărilor din presă ⁽⁴⁷⁾, Alitalia era deficitară în octombrie 2019 ⁽⁴⁸⁾. La 26 noiembrie 2019, presa l-a citat pe ministrul italian al dezvoltării economice, domnul Patuanelli, care a afirmat că „în prezent nu există o soluție de piață” pentru Alitalia, iar în decembrie 2019 acesta declara că Alitalia pierde 2 milioane EUR pe zi, precizând că pierderile zilnice fluctuaseră în cursul anului ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁵⁾ Analizele celor doi experți independenți în domeniul afacerilor sunt descrise mai detaliat în secțiunea 4.2.1.2 din Decizia C(2021) 6659.

⁽⁴⁶⁾ Raportul de certificare a fost solicitat în temeiul Legii privind falimentul din Italia [a se vedea secțiunea 4.2.1.3 din Decizia C(2021) 6659].

⁽⁴⁷⁾ A se vedea <https://www.reuters.com/article/alitalia-rescue-loss-idUSL8N28T4OB>.

⁽⁴⁸⁾ A se vedea <https://www.reuters.com/article/alitalia-rescue-atlantia/alitalia-set-for-temporary-reprieve-as-rescue-deadline-nears-sources-idUSL5N26Z416>.

⁽⁴⁹⁾ <https://www.ilsole24ore.com/art/alitalia-sale-conto-la-compagnia-patuanelli-perde-2-milioni-giorno-ACQ1wO7>. În cadrul aceluiași interviu, ministrul dezvoltării economice a explicat, de asemenea, că, după eșuarea negocierilor purtate în vederea vânzării Alitalia către un consorțiu care includea Ferrovie dello Stato, Atlantia și compania aeriană americană Delta Airlines, la 2 decembrie 2019, existau doar două opțiuni: lichidarea societății sau o nouă procedură de vânzare, https://www.ilmessaggero.it/economia/news/alitalia_ilva-patuanelli_intervista_messaggero_oggi_21_dicembre_2019-4939335.html.

- (63) Într-un raport adresat parlamentului italian la 3 martie 2020, domnul Leogrande, comisarul de administrare extraordinară, a explicat performanțele economice și financiare înregistrate de administrare în 2019 în comparație cu 2018 subliniind faptul că, în pofida creșterii veniturilor operaționale din trafic (+2 %) și a reducerii ușoare a costurilor de funcționare (-1,3 %), Alitalia a înregistrat în continuare o creștere a costurilor (combustibil și echipamente tehnice, trafic și escală, întreținere, audit și personal) și a prezentat „un sold de 586 de milioane EUR, cu o îmbunătățire de 86 de milioane EUR, inclusiv datorită noului împrumut guvernamental din decembrie 2019, în valoare de 400 de milioane EUR” ⁽⁵⁰⁾.

2.5. Procedura de administrare extraordinară sub care a fost plasată Alitalia în mai 2017

- (64) În mai 2017, Ministerul Dezvoltării Economice din Italia a plasat Alitalia SAI și, la câteva zile după aceea, Cityliner sub administrare extraordinară ⁽⁵¹⁾. Ulterior, în aceeași lună, Tribunalul din Civitavecchia a declarat insolvența atât pentru Alitalia SAI, cât și pentru Cityliner.
- (65) În observațiile transmise la 20 martie 2019, autoritățile italiene au afirmat că, din cauza admitterii Alitalia în procedura de administrare extraordinară, acționarii privați au fost lipsiți de toate competențele de gestionare și de supraveghere a societății Alitalia.
- (66) În temeiul legislației italiene relevante, gestionarea Alitalia a fost încredințată comisarilor extraordinari până la adoptarea de către ministrul dezvoltării economice a unui program de administrare extraordinară („programul AE”), în baza căruia comisarii urmau să fie autorizați să vândă activele Alitalia sub supravegherea Ministerului Dezvoltării Economice.
- (67) La 26 ianuarie 2018, comisarii extraordinari ai Alitalia au prezentat Ministerului Dezvoltării Economice un program care viza vânzarea activelor Alitalia aflate în exploatare ⁽⁵²⁾. În mai 2019, termenul pentru finalizarea programului de vânzare a activelor a fost amânat pentru 23 martie 2020.
- (68) Procedura de vânzare prevăzută de programul AE autorizat acoperea activele legate de activitatea Alitalia și includea, de asemenea, posibilitatea de a achiziționa aeronavele deținute de filialele irlandeze ale Alitalia SAI.

2.5.1. Administrarea extraordinară și normele speciale aplicabile întreprinderilor foarte mari ⁽⁵³⁾

- (69) În conformitate cu legislația italiană [Decretul legislativ nr. 270/1999 și Decretul-lege nr. 347 din 23 decembrie 2003 ⁽⁵⁴⁾], administrarea extraordinară este o procedură de insolvență pentru marile întreprinderi care urmărește salvarea acestora, păstrându-le valoarea prin continuarea activităților lor până la restructurarea sau vânzarea activelor, cu condiția să fie posibil ca acestea să revină la o profitabilitate suficientă.
- (70) În cadrul acestei proceduri, acționarii anteriori sunt privați de competențele decizionale, în timp ce societatea continuă să funcționeze. Gestionarea activității și administrarea activelor societății sunt preluate de comisarii extraordinari numiți de instanța competentă în materie de insolvență.
- (71) Atunci când procedura de administrare extraordinară intră în vigoare, datoriile contractate înainte de procedură sunt înghețate și sunt subordonate datoriilor contractate în timpul administrării extraordinare ca urmare a continuării activității economice. Rangul „super prioritar” al datoriilor contractate în timpul administrării extraordinare este prevăzut într-o dispoziție legislativă explicită.

⁽⁵⁰⁾ „Relazione recante i dati aggiornati al 31 dicembre 2019 relativi alla situazione economico-finanziaria delle società Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A.”, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1170672.pdf>.

⁽⁵¹⁾ În temeiul Decretului-lege nr. 347/2003 coroborat cu Decretul legislativ nr. 270/1999.

⁽⁵²⁾ În temeiul articolului 4 din Decretul-lege nr. 347/2003 coroborat cu articolul 27 alineatul (2) litera (a) și cu articolul 54 și următoarele din Decretul legislativ nr. 270/1999.

⁽⁵³⁾ Pentru mai multe detalii, a se vedea considerentele 43-49 din Decizia C(2021) 6659.

⁽⁵⁴⁾ Decreto-lege 23 dicembre 2003, n. 347 – Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (GU Serie Generale n. 298, 24.12.2003) („Decretul-lege nr. 347/2003”).

- (72) Pentru întreprinderile foarte mari, cum este Alitalia, se aplică norme speciale suplimentare. Mai precis, întreprinderile foarte mari pot solicita să fie plasate sub administrare extraordinară chiar înainte de pronunțarea unei hotărâri judecătorești. În această situație, Ministerul Dezvoltării Economice numește și controlează comisarii extraordinari. În acest caz, administrarea extraordinară poate dura maximum 36 de luni. În plus, în cazul întreprinderilor care furnizează servicii publice esențiale, comisarii extraordinari au competența de a vinde activele întreprinderii printr-o procedură de negociere, cu condiția ca prețul de vânzare convenit de comisarii extraordinari cu cumpărătorul să nu fie mai mic decât valoarea de piață stabilită de raportul unui expert independent.

2.6. Declarațiile publice ale unor membri ai guvernului italian

- (73) La 28 noiembrie 2019, ministrul dezvoltării economice a declarat că Alitalia „nu va da faliment, cred că pot garanta acest lucru” ⁽⁵⁵⁾.
- (74) La 17 decembrie 2019, același ministru declara că „există probleme critice [cu privire la Alitalia] care trebuie abordate în mod serios”, pornind de la faptul că „nu iau în considerare ideea de a aduce avioanele la sol” ⁽⁵⁶⁾.
- (75) La 24 decembrie 2019, s-a relatat că comisarul extraordinar al Alitalia a declarat că există un „risc de întrerupere a activității” Alitalia. Mass-media a făcut trimitere la preambulul Decretului-lege nr. 137/2019, care prevedea că, „pentru a evita riscul întreruperii activității operaționale a societății Alitalia, s-a solicitat să se acorde finanțarea cât mai curând posibil și să se plătească integral” ⁽⁵⁷⁾.

2.7. Procesul de vânzare a societății Alitalia și prelungirile sale

- (76) Articolul 1 din Decretul-lege nr. 55/2017, prin care au fost acordate împrumuturile din 2017, prevedea că, pentru elaborarea programului AE, comisarii extraordinari trebuiau să analizeze posibilitatea de a vinde prin licitație activitățile comerciale ale Alitalia într-un anumit termen.
- (77) Prin urmare, în august 2017, comisarii extraordinari au organizat o procedură de licitație pentru vânzarea activelor societăților aflate în administrare extraordinară (Alitalia SAI și Cityliner) ca unități operaționale.
- (78) Cu toate acestea, licitația a eșuat ⁽⁵⁸⁾, iar în decembrie 2017 comisarii extraordinari au deschis o nouă procedură de negociere ⁽⁵⁹⁾ pentru vânzarea activelor Alitalia. În cadrul acestei proceduri, numai oferta societății feroviare italiene Ferrovie dello Stato a fost considerată valabilă, în timp ce celelalte oferte au fost respinse din cauza faptului că erau incomplete sau nu erau oferte ferme ⁽⁶⁰⁾.
- (79) După eșecul procedurii de vânzare, Decretul-lege nr. 137/2019 a stabilit un nou termen pentru vânzarea activelor Alitalia, și anume 31 mai 2020. Cu toate acestea, potrivit Italiei, procesul de vânzare a fost suspendat la 26 martie 2020 din cauza pandemiei de COVID-19.

⁽⁵⁵⁾ https://www.ilmessaggero.it/economia/news/alitalia_patuanelli_non_fallira_nazionalizzazione_non_negativa-4892078.html.

⁽⁵⁶⁾ http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Alitalia-Leogrande-domani-entrero-in-azienda-non-faro-disastri-45f19058-ff0f-42d2-9532-5446204b197d.html?refresh_ce.

⁽⁵⁷⁾ A se vedea *Sole 24 Ore*, <https://www.ilssole24ore.com/art/alitalia-governo-versa-400-milioni-nuovo-prestito-lufthansa-camera-7-gennaio-ACWPNH8>.

⁽⁵⁸⁾ Astfel cum se indică la pagina 133 din programul AE, nicio ofertă dintre cele depuse (printre altele, de Lufthansa, EasyJet și Airport Handling S.p.A.) nu a respectat normele de procedură. În special, potrivit informațiilor de la pagina 17 din raportul prezentat de comisarii extraordinari în cadrul unei audieri în fața comisiilor reunite IX și X ale Camerei Deputaților la 27 martie 2019, aceste oferte nu conțineau elemente obligatorii și esențiale (garanție de participare, documente contractuale sau plan industrial).

⁽⁵⁹⁾ Posibilitatea de a recurge la o procedură de negociere este prevăzută la articolul 4 alineatul (4c) din Decretul-lege nr. 347/2003, ca alternativă la o licitație. Procedura de negociere trebuie să se desfășoare fără a aduce atingere respectării principiului transparenței și al nediscriminării.

⁽⁶⁰⁾ Nota de subsol 33 și secțiunea 4.2.2.3 din Decizia C(2021) 6659, precum și considerentul 25 și nota de subsol 9 din prezenta decizie.

- (80) În cadrul eforturilor de a găsi o soluție, la 9 octombrie 2020, statul italian a înființat o nouă societate deținută de stat, ITA.
- (81) La 10 septembrie 2021, Comisia a adoptat Decizia C(2021) 6665 prin care a constatat că transferul anumitor active, descrise în decizia respectivă, dacă este efectuat cu respectarea angajamentelor asumate de Italia, nu ar conduce la o continuitate economică între Alitalia SAI și ITA. În aceeași decizie, Comisia a constatat că injecția de capital în valoare de 1,35 miliarde EUR în cadrul ITA nu a creat un avantaj pentru ITA și, prin urmare, nu a constituit ajutor de stat.
- (82) În urma Deciziei C(2021) 6665, administrarea extraordinară a societății Alitalia a licitat marca Alitalia și, la jumătatea lunii octombrie 2021, a atribuit-o în favoarea ITA. În paralel, administrarea extraordinară a societății Alitalia și ITA au ajuns la un acord privind transferul activității aviatice a societății Alitalia, constând în 52 de aeronave, sloturile aferente și alte active ⁽⁶¹⁾.
- (83) Până la sfârșitul anului 2022, se preconiza că administrarea extraordinară a societății Alitalia urma să vândă, de asemenea, prin intermediul licitațiilor, programul de fidelitate al Alitalia, precum și activitățile de întreținere și de handling la sol ale Alitalia, în conformitate cu angajamentele asumate de Italia ⁽⁶²⁾. Serviciul de handling la sol în aeroportul Fiumicino a fost atribuit în favoarea Swissport în mai 2022, iar activitatea de întreținere a societății Alitalia a fost achiziționată de Atitech în septembrie 2022 ⁽⁶³⁾, însă alte activități, inclusiv programul de fidelitate al Alitalia, se află încă în procedura de licitație. Prin urmare, în decembrie 2022, procedura de administrare extraordinară a fost prelungită până la sfârșitul anului 2023, pentru a permite lichidarea activelor nevândute încă (considerentele 28 și 32).

2.8. Plângerile

- (84) În observațiile lor privind împrumutul din 2019, reclamanții au susținut că acesta constituia ajutor de stat ilegal și incompatibil.
- (85) Reclamanții au susținut că împrumutul din 2019 constituia ajutor de stat, întrucât guvernul italian nu a acționat ca un operator economic privat în economia de piață. Având în vedere situația economică a societății Alitalia, care, în pofida împrumuturilor din 2017, nu se îmbunătățise și având în vedere istoricul acesteia, reclamanții au susținut că îndoilele exprimate deja de Comisie în decizia de inițiere a procedurii din 2018 cu privire la împrumuturile din 2017 s-ar aplica *a fortiori* în ceea ce privește împrumutul din 2019 ⁽⁶⁴⁾. În special, aceștia au susținut că niciun operator economic privat în economia de piață, motivat de preocupări legate de profitabilitate, nu ar fi fost dispus să își mărească expunerea la credite prin furnizarea unei astfel de finanțări noi fără nicio garanție de profitabilitate a investiției.
- (86) Potrivit reclamanților, împrumutul din 2019 a conferit un avantaj societății Alitalia, având un impact semnificativ asupra schimburilor comerciale dintre statele membre și denaturând concurența, întrucât Alitalia era în concurență cu alte companii aeriene din UE. În opinia lor, împrumutul din 2019 a permis întreprinderii să își mențină activitatea în pofida situației sale financiare nesănătoase persistente, menținându-și și chiar mărindu-și cota de piață prin creșterea capacității și deschiderea anumitor rute, ceea ce i-a permis să continue stabilirea prețurilor într-un mod mai agresiv decât ar fi fost posibil în absența împrumutului din 2019, ceea ce a cauzat prejudicii grave concurenților care operează pe rutele respective fără subvenții publice.
- (87) Reclamanții au subliniat în special că, în pofida subvențiilor semnificative pe care le-a primit, Alitalia nu a reușit să realizeze nicio restructurare, să devină rentabilă, să își reducă costurile sau să își scadă datoriile. De asemenea, aceștia au susținut că nu au existat oferte credibile pentru activele Alitalia, punând astfel sub semnul întrebării planurile de vânzare a acestora. În această privință, reclamanții au susținut că singura ofertă a venit din partea Lufthansa, dar aceasta era condiționată, printre altele, de o restructurare semnificativă a societății Alitalia sub forma unei reduceri a forței de muncă și a flotei de aeronave și nu s-a materializat.
- (88) Reclamanții au susținut că împrumutul din 2019 este incompatibil cu piața internă și că o serie de criterii de compatibilitate, prevăzute în Orientările privind ajutoarele de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor nefinanciare aflate în dificultate („Orientările privind salvarea și restructurarea”), nu au fost îndeplinite.

⁽⁶¹⁾ A se vedea secțiunea 2.2.3.1 din Decizia C(2021) 6665.

⁽⁶²⁾ A se vedea secțiunea 4.3 din Decizia C(2021) 6665.

⁽⁶³⁾ https://www.swissport.com/en/news/press-release/2022/20220523_media-release_swissport-expands-to-italy-rome_it și <https://www.atitech.it/atitech-takes-over-alitalia-em-from-alitalia-in-as/>.

⁽⁶⁴⁾ Reclamantul pune la dispoziție o copie a unui interviu al vicepreședintelui Băncii Europene de Investiții, publicat de Radiocor Economia la 26 septembrie 2019, în care se menționează că „Alitalia nu are încă caracteristicile pentru a fi bancabilă”.

2.9. Rezumatul deciziei de inițiere a procedurii

- (89) În decizia de inițiere a procedurii, Comisia a concluzionat în mod provizoriu că împrumutul din 2019 este separabil de împrumuturile din 2017 și că poate constitui ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (90) În ceea ce privește separabilitatea împrumutului din 2019 de împrumuturile din 2017, Comisia a subliniat că actele juridice prin care a fost acordat împrumutul din 2019 nu prevedeau în mod explicit că acesta ar fi o majorare a împrumuturilor anterioare, spre deosebire de ceea ce a declarat actul juridic de acordare a celui de-al doilea dintre cele două împrumuturi din 2017. Comisia a considerat, de asemenea, că perioada de doi ani dintre împrumutul din 2019 și împrumuturile din 2017 a fost semnificativă și că împrumutul din 2019 nu era previzibil în mod rezonabil atunci când Alitalia a fost plasată sub administrare extraordinară. În cele din urmă, Comisia a considerat că scadența împrumutului din 2019 era fixată la șase luni și că dobânzile aferente acestuia erau exigibile, spre deosebire de împrumuturile din 2017, a căror scadență a fost prelungită până la vânzarea activelor Alitalia și pentru care dobânzile nu se mai acumula. Pe baza acestor elemente, Comisia a concluzionat în mod provizoriu că împrumutul din 2019 este separabil de împrumuturile din 2017.
- (91) În ceea ce privește existența ajutorului, Comisia a considerat că este posibil ca împrumutul din 2019 să fi conferit un avantaj economic societății Alitalia în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Comisia a concluzionat în mod provizoriu că criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu este aplicabil împrumutului din 2019, deoarece Italia nu a prezentat niciun document care să arate că a efectuat, înainte de acordarea împrumutului din 2019, o evaluare a randamentului potențial al investiției și a probabilității de rambursare a împrumutului respectiv.
- (92) În orice caz, Comisia a considerat că, dacă este puțin probabil ca un operator privat să fi acordat împrumuturile inițiale din 2017 în momentul în care se preconiza că Alitalia va fi vândută până în noiembrie 2017, *a fortiori* este și mai puțin probabil ca un astfel de creditor să fi acordat un împrumut suplimentar în 2019, având în vedere că procesul de vânzare eșuase în totalitate la momentul adoptării deciziei de inițiere a procedurii.
- (93) În ceea ce privește compatibilitatea ajutorului, Comisia a considerat că Alitalia era o întreprindere aflată în dificultate în sensul Orientărilor privind salvarea și restructurarea și a ajuns la concluzia preliminară că există îndoieli serioase cu privire la compatibilitatea împrumutului din 2019 cu piața internă în sensul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE.
- (94) În special, Comisia avea îndoieli cu privire la respectarea principiului „pentru prima și ultima dată”, având în vedere că, înainte de împrumutul din 2019, Alitalia a beneficiat de ajutor pentru salvare în 2017 ⁽⁶⁵⁾ prin intermediul împrumuturilor din 2017.
- (95) În plus, Comisia a afirmat că Italia nu a furnizat elemente de probă care să îi permită să evalueze proporționalitatea împrumutului din 2019 considerat ajutor pentru salvare și nici nu a putut evalua împrumuturile ca ajutor de salvare în absența unui plan de salvare. Comisia a subliniat, de asemenea, că Italia nu a furnizat niciun element de probă care să demonstreze că au fost respectate condițiile pentru aprobarea unui potențial ajutor pentru salvare.

3. OBSERVAȚIILE PĂRȚILOR INTERESATE

- (96) Ryanair a fost singura parte terță care a prezentat observații cu privire la decizia de inițiere a procedurii (a se vedea considerentul 19).
- (97) În ceea ce privește existența ajutorului, Ryanair a susținut că, în general, este de acord cu evaluarea Comisiei. În plus, Ryanair a indicat că, contrar cerințelor Orientărilor privind salvarea și restructurarea, Italia nu a urmărit un obiectiv bine definit de interes comun. În plus, Ryanair a explicat că ajutorul în valoare de 400 de milioane EUR nu ar fi putut fi nici ajutor pentru salvare, nici ajutor de restructurare, având în vedere că, în octombrie 2019, Alitalia se afla deja timp de mai mult de doi ani în procedura de insolvență și că nu exista nicio perspectivă realistă de restabilire a viabilității pe termen lung a acesteia, având în vedere faptul că Alitalia înregistrase peste un deceniu de pierderi fără niciun semn de îmbunătățire a situației după 2017. Ryanair a subliniat, de asemenea, că factorul de încărcare al societății Alitalia sub media sectorului, flota sa în curs de îmbătrânire, care reprezenta o sursă de costuri în creștere, și erodarea constantă a cotei sale de piață constituie dovezi care arată că ajutorul de 400 de milioane EUR acordat de Italia în 2019 nu ar fi putut fi ajutor de restructurare.

⁽⁶⁵⁾ Italia a notificat împrumuturile din 2017 ca urmare a acordării lor ca ajutor pentru salvare. Cu toate acestea, împrumuturile din 2017 nu au fost rambursate după șase luni sau au devenit ajutoare de restructurare prin prezentarea unui plan de restructurare viabil, astfel cum se prevede în Orientările privind salvarea și restructurarea.

- (98) În cele din urmă, Ryanair a indicat că împrumutul de 400 de milioane EUR acordat Alitalia a încălcat principiul „pentru prima și ultima dată”, întrucât au existat încercări de restructurare a societății Alitalia în 2013 și 2015, în cadrul cărora este posibil ca transferul de acțiuni și de proprietate, în care a fost implicată Poste Italiane, să nu fi îndeplinit criteriul investitorului în economia de piață și, de asemenea, deoarece în 2017 Alitalia a primit ajutor din partea statului italian prin împrumuturile din 2017.

4. INFORMAȚIILE FURNIZATE DE ITALIA

4.1. Informațiile furnizate de Italia anterior deciziei de inițiere a procedurii

- (99) Anterior deciziei de inițiere a procedurii, Italia a susținut că ar trebui evaluată compatibilitatea împrumutului din 2019 ca parte a investigației deschise prin decizia de inițiere a procedurii din 2018 cu privire la împrumuturile din 2017 ⁽⁶⁶⁾, dar nu a furnizat informații suplimentare care să permită Comisiei să evalueze compatibilitatea împrumutului din 2019.
- (100) La 6 ianuarie 2020, Italia a răspuns la o serie de aspecte menționate în plângeri, acceptând, în același timp, că împrumutul din 2019 reprezintă un sprijin financiar în favoarea Alitalia SAI și Cityliner.
- (101) Italia a explicat că, în absența unei oferte definitive din partea Ferrovie dello Stato până la termenul de 21 noiembrie 2019, având în vedere calendarul prevăzut de lege pentru finalizarea procedurii de transfer, Alitalia nu a avut acces la finanțarea prevăzută de Decretul-lege nr. 124/2019, care viza sprijinirea vânzării activelor Alitalia în acest termen ⁽⁶⁷⁾. Prin urmare, la 3 decembrie 2019 a intrat în vigoare Decretul-lege nr. 137/2019, care abrogă temeiul juridic pentru plata împrumutului din 2019 și prevede organizarea unei noi proceduri de transfer. În acest sens, la 6 decembrie 2019, dl Giuseppe Leogrande a fost numit „administrator special” al Alitalia, înlocuind fostul colegiu format din trei comisari extraordinari.
- (102) Italia a susținut că instrumentul juridic care a făcut obiectul plângerilor, și anume articolul 54 din Decretul-lege nr. 124/2019, nu a fost transformat în lege; prin urmare, prin netransformarea sa în lege, dispoziția a devenit nulă *ab initio* și criticile au devenit nefondate. Italia a susținut că instrumentul juridic care stă la baza împrumutului din 2019 este articolul 1 din Decretul-lege nr. 137/2019, al cărui obiect era diferit de cel al Decretului-lege nr. 124/2019 prin faptul că noua finanțare prevăzută în acesta era condiționată de revenirea la profitabilitatea pe termen lung prin vânzarea unei societăți restructurate. Prin urmare, criticile au fost lipsite de obiect.
- (103) Italia a susținut că împrumutul din 2019 acordat societății Alitalia nu constituie ajutor ilegal. Contrar afirmațiilor reclamanților, împrumutul din 2019 s-a bazat pe Decretul-lege nr. 137/2019, care era în vigoare din 3 decembrie 2019, dată ulterioară ambelor plângeri, iar condițiile sale erau diferite în mod semnificativ de cele prevăzute anterior în Decretul-lege nr. 124/2019 inițial. Împrumutul din 2019 a constituit condiția prealabilă pentru finalizarea unui proces de restructurare viabil, coerent și amplu menit să restabilească viabilitatea pe termen lung a societății, prin transferul ramurilor sale de activitate în condiții de piață.
- (104) Italia a susținut că împrumutul din 2019 nu a constituit ajutor ilegal, ci a reprezentat o tranșă suplimentară a ajutorului notificat în ianuarie 2018, reprezentând, prin urmare, o prelungire a împrumuturilor din 2017; cu toate acestea, Italia nu a furnizat informații suplimentare care ar fi permis Comisiei să evalueze compatibilitatea împrumutului din 2019. Potrivit Italiei, împrumutul din 2019 nu a făcut, prin urmare, obiectul obligației de standstill în temeiul articolului 108 alineatul (3) din TFUE. În consecință, Italia a susținut că împrumutul din 2019 ar trebui să fie examinat în cadrul investigației deschise prin decizia de inițiere a procedurii din 2018 în cazul SA.48171 cu privire la cele două împrumuturi din 2017 (în valoare de 600 de milioane EUR și 300 de milioane EUR). Italia a afirmat, de asemenea, că măsurile introduse prin Decretul-lege nr. 137/2019 erau pe deplin compatibile cu primul împrumut de 600 de milioane EUR și cu prelungirea acestuia prin al doilea împrumut (în valoare de 300 de milioane EUR). Potrivit Italiei, împrumutul din 2019 a fost a treia tranșă a aceleiași măsuri de sprijin public, iar legitimitatea și compatibilitatea sa cu piața unică sunt identice cu cele ale ajutoarelor notificate în 2018.

⁽⁶⁶⁾ Cazul SA.48171 privind presupusul ajutor de stat în favoarea Alitalia; a se vedea considerentul 20 și nota de subsol 6 din prezenta decizie.

⁽⁶⁷⁾ A se vedea și răspunsul transmis de Italia la 27 martie 2021, p. 10.

- (105) Italia a pus la dispoziție prima parte a unui studiu tehnic furnizat de firma de consultanță PricewaterhouseCooper („PwC”) referitor la valoarea teoretică de lichidare a societății Alitalia la 2 mai 2017 ⁽⁶⁸⁾.

4.2. Observațiile Italiei după decizia de inițiere a procedurii

- (106) La 27 martie 2021, Italia a răspuns la scrisoarea Comisiei din 8 martie 2021 (a se vedea considerentul 16), furnizând informații suplimentare. În comunicarea sa, Italia a reiterat faptul că împrumutul din 2019 a făcut parte din măsura de ajutor acordată societății Alitalia în 2017, cu scopul de a evita întreruperea serviciului furnizat de Alitalia și perturbarea transportului aerian italian. Mai precis, autoritățile italiene au reconfirmat că, în opinia lor, împrumutul din 2019 este o a treia tranșă a aceluiași împrumut, făcând parte din împrumuturile din 2017 acordate societății Alitalia. Cu toate acestea, Italia nu a furnizat niciun element de probă care să demonstreze că împrumutul din 2019 a reprezentat o a treia tranșă a împrumuturilor din 2017 sau că acordarea împrumutului din 2019 era previzibilă în mod rezonabil în 2017, când au fost acordate primul și al doilea împrumut.
- (107) Autoritățile italiene au confirmat, de asemenea, că împrumutul din 2019 nu a fost rambursat, că nu fusese plătită nicio dobândă și că data scadenței a fost prelungită de două ori, cel mai recent până la 16 decembrie 2021 (a se vedea considerentul 28).
- (108) Autoritățile italiene au susținut că împrumutul din 2019, plătit în decembrie 2019, a fost utilizat pentru a raționaliza activitatea societății Alitalia, în special prin îmbunătățirea orarului său de zbor, a rețelei și a structurii costurilor sale. Potrivit autorităților italiene, acest lucru s-a reflectat în creșterea înregistrată de Alitalia în ceea ce privește pasagerii și veniturile din vânzarea biletelor, precum și într-o creștere a EBIT cu 10,61 milioane EUR în raport cu anul precedent pentru luna ianuarie 2020. Autoritățile italiene au explicat că această tendință a continuat în februarie 2020, până la începutul pandemiei de COVID-19 în Italia, la sfârșitul lunii februarie 2020. Autoritățile italiene au explicat că, în cadrul eforturilor sale de raționalizare a activității, la începutul anului 2020 Alitalia și-a schimbat componența flotei, și-a renegociat contractele în domeniul IT (de exemplu, pentru întreținerea software-ului) și contractele de furnizare de combustibil și a luat și alte măsuri, toate având ca rezultat economii de costuri.
- (109) La întrebarea dacă Italia a efectuat o evaluare a profitabilității și a riscurilor legate de rambursarea împrumutului din 2019 înainte de acordarea acestuia, precum și pentru a furniza dovezi în acest sens, autoritățile italiene au răspuns că împrumutul din 2019 a fost acordat pentru a se asigura continuitatea activității societății și, luând în considerare obligațiile de serviciu public, pentru a se evita întreruperea atât a zborurilor naționale, cât și a celor internaționale. În această privință, autoritățile italiene au explicat că, potrivit informațiilor pe care le dețin, la sfârșitul anului 2019 Alitalia nu avea acces la surse alternative de finanțare în condiții similare celor pentru împrumutul din 2019.
- (110) În plus, la întrebarea dacă Italia a efectuat o evaluare *ex post* a profitabilității și a riscurilor legate de rambursarea împrumuturilor din 2017 și, în caz afirmativ, dacă a utilizat evaluarea respectivă pentru a decide dacă să acorde împrumutul din 2019, autoritățile italiene au explicat că profitabilitatea și riscurile legate de rambursarea împrumuturilor din 2017 au fost luate în considerare în evaluarea cuprinzătoare a întregii proceduri și a situației financiare a societății. În pofida solicitării Comisiei, autoritățile italiene nu au furnizat dovezi ale unei astfel de evaluări. Cu toate acestea, ele au explicat în această privință că Alitalia se află în administrare extraordinară și că rambursarea unor astfel de împrumuturi este reglementată de lege.
- (111) În opinia autorităților italiene, profilul de risc al societății Alitalia nu a suferit nicio modificare de la acordarea împrumuturilor din 2017. Profilul de risc al societății a rămas caracterizat de statutul Alitalia de societate insolubilă aflată în administrare extraordinară.
- (112) În ceea ce privește vânzarea activelor Alitalia, Italia a afirmat că, după eșecul încercării de a vinde activele Alitalia către Ferrovie dello Stato (a se vedea considerentul 78), legislația italiană a prevăzut un nou termen pentru cesiunea activelor Alitalia, stabilit la 31 mai 2020. Autoritățile italiene au explicat că, la 6 martie 2020, a fost publicată o cerere de exprimare a interesului pentru achiziționarea activelor Alitalia. Cu toate acestea, potrivit autorităților italiene, la 26 martie 2020, procedura de licitație a fost suspendată din cauza pandemiei de COVID-19. În această privință, autoritățile italiene au precizat că, în perioada decembrie 2019-februarie 2021, administrarea extraordinară a purtat negocieri cu părți terțe pentru vânzarea și închirierea unui număr de aeronave cu fuselaj îngust, dar, la momentul prezentării observațiilor Italiei, acest proces nu fusese finalizat.

⁽⁶⁸⁾ Studiul PwC din 5 decembrie 2019.

5. EVALUAREA AJUTORULUI

5.1. Existența unui ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE

- (113) Pentru ca o măsură să fie calificată drept ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, trebuie îndeplinite următoarele criterii cumulative: (i) măsura trebuie să fie acordată de stat și prin intermediul resurselor de stat; (ii) trebuie să confere un avantaj unei întreprinderi; (iii) trebuie să fie selectivă, adică să favorizeze anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri; (iv) trebuie să denatureze concurența sau să amenințe să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.

5.1.1. Noțiunea de întreprindere

- (114) Alitalia SAI și Cityliner sunt societăți private care își desfășoară activitatea în sectorul transportului aerian, cu sediul în Italia. Ele sunt întreprinderi în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, întrucât desfășoară activități economice prin oferirea de servicii pe o piață ⁽⁶⁹⁾.

5.1.2. Resurse de stat și imputabilitatea statului

- (115) Astfel cum a afirmat Curtea de Justiție („Curtea”) ⁽⁷⁰⁾, pentru ca măsurile să fie calificate drept ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, (i) acestea trebuie să provină din resurse de stat acordate, direct sau indirect, de un organism intermediar care acționează în temeiul competențelor care îi sunt conferite și (ii) trebuie să fie imputabile statului ⁽⁷¹⁾.
- (116) Întrucât împrumutul din 2019 rezultă din acte ale guvernului și parlamentului italian, acesta este imputabil statului italian (a se vedea considerentele 2 și 7). În plus, împrumutul din 2019 a fost finanțat de la bugetul de stat și, prin urmare, a fost în mod clar acordat prin intermediul resurselor de stat (a se vedea considerentul 22).

5.1.3. Selectivitatea

- (117) Pentru a fi considerată ajutor de stat, o măsură trebuie să aibă caracter selectiv, în sensul favorizării numai a anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri.
- (118) Împrumutul din 2019 a fost acordat unui număr de două societăți, Alitalia SAI și filiala sa deținută integral Cityliner, ale căror activități economice sunt complementare și integrate în cadrul grupului Alitalia. Prin urmare, acesta a fost acordat ad-hoc pentru două entități corporative, care fac parte din același grup și din aceeași întreprindere, nefiind disponibil și pentru alte societăți din sectorul transportului aerian italian care s-ar fi aflat într-o situație de fapt și de drept comparabilă sau din alte sectoare. Nicio companie comparabilă nu era eligibilă pentru măsuri similare celor acordate societății Alitalia și, ca atare, nicio astfel de societate nu a beneficiat de o finanțare comparabilă. Prin urmare, împrumutul din 2019 a fost selectiv.

5.1.4. Avantajul

- (119) Un avantaj în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE este orice beneficiu economic pe care o întreprindere nu l-ar fi putut obține în condiții normale de piață, adică în absența intervenției statului ⁽⁷²⁾.
- (120) În conformitate cu jurisprudența instanțelor Uniunii, tranzacțiile economice efectuate de organisme publice nu conferă un avantaj contrapărții lor și, prin urmare, nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE dacă sunt efectuate în conformitate cu condițiile normale de piață ⁽⁷³⁾. Pentru a stabili dacă o tranzacție a fost efectuată în aceste condiții, Comisia aplică criteriul operatorului economic privat în economia de piață. Acest principiu a fost dezvoltat cu privire la diferite tranzacții economice.

⁽⁶⁹⁾ Hotărârea din 16 iunie 1987, Comisia/Italia, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punctul 7.

⁽⁷⁰⁾ Hotărârea din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

⁽⁷¹⁾ Hotărârea din 14 octombrie 1987, Germania/Comisia, C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punctul 17.

⁽⁷²⁾ Hotărârea din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punctul 60; Hotărârea din 29 aprilie 1999, Spania/Comisia, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punctul 41.

⁽⁷³⁾ Hotărârea din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punctele 60 și 61.

- (121) Cu toate acestea, din Hotărârea în cauza BP Chemicals ⁽⁷⁴⁾ rezultă că simplul fapt că o întreprindere publică a efectuat deja injecții de capital calificate drept „ajutoare” în una dintre filialele sale nu înseamnă că o injecție de capital ulterioară nu poate fi calificată drept operațiune conformă cu criteriul investitorului privat în economia de piață. Totuși, într-un caz precum cel de față, care constă în trei injecții de capital efectuate de același investitor într-un interval de doi ani, primele două aporturi neaducând niciun randament, Comisia trebuie să stabilească dacă a treia injecție poate să fie disociată în mod rezonabil de primele două și să fie considerată, în sensul aplicării criteriului investitorului privat, drept investiție autonomă.
- (122) Cu alte cuvinte, în cazul în care o nouă măsură de stat este inseparabilă de ajutorul de stat anterior acordat întreprinderii în cauză, criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu ar trebui aplicat separat noii măsuri de ajutor de stat, ci ambele măsuri ar trebui luate în considerare împreună în scopul aplicării criteriului operatorului economic privat în economia de piață. Rezultă că, în cazul în care criteriul operatorului privat în economia de piață ar fi considerat inaplicabil ajutorului de stat anterior, acesta trebuie să fie inaplicabil și noii măsuri, în cazul în care aceasta este inseparabilă de ajutorul de stat anterior.
- (123) Prin urmare, Comisia va examina mai întâi întrebarea preliminară dacă împrumutul din 2019 este separabil de împrumuturile din 2017 pentru a stabili dacă, în ceea ce privește împrumutul din 2019, ar trebui efectuată evaluarea existenței în mod independent, inclusiv evaluarea aplicabilității criteriului operatorului economic privat în economia de piață. În cazul în care împrumutul din 2019 este separabil, iar criteriul operatorului economic privat în economia de piață este aplicabil, Comisia va aplica criteriul operatorului economic privat în economia de piață pentru împrumutul din 2019.

5.1.4.1. Separabilitatea împrumutului din 2019 de împrumuturile din 2017 și aplicabilitatea criteriului operatorului economic privat în economia de piață

- (124) În decizia de inițiere a procedurii, Comisia a concluzionat în mod provizoriu că împrumutul din 2019 este separabil de împrumuturile din 2017 (a se vedea considerentul 90). În cazul în care Comisia confirmă constatarea sa provizorie din decizia de inițiere a procedurii, potrivit căreia împrumutul din 2019 este separabil de împrumuturile din 2017, împrumutul din 2019 va trebui să fie evaluat separat, inclusiv în ceea ce privește aplicabilitatea și aplicarea criteriului operatorului economic privat în economia de piață.
- (125) În conformitate cu practica decizională a Comisiei, o serie de intervenții ale statului care au loc în legătură cu aceeași întreprindere într-o perioadă relativ scurtă, sunt legate între ele sau au fost toate planificate sau previzibile la momentul primei intervenții pot fi evaluate ca o singură intervenție. Pe de altă parte, în cazul în care intervenția ulterioară a fost rezultatul unor evenimente neprevăzute la momentul intervenției anterioare, cele două măsuri ar trebui, în mod normal, să fie evaluate separat ⁽⁷⁵⁾.
- (126) Atunci când evaluează dacă împrumuturile din 2017 și împrumutul din 2019 constituie o singură intervenție, Comisia ia în considerare: (i) cronologia celor două seturi de împrumuturi de stat în cauză; (ii) scopul lor; (iii) situația (financiară și de risc) a întreprinderii la momentul luării deciziei (deciziilor) de acordare a împrumuturilor din 2017 și a împrumutului ulterior din 2019 ⁽⁷⁶⁾.
- (127) În urma investigației aprofundate, Comisia confirmă constatarea provizorie din decizia de inițiere a procedurii potrivit căreia împrumutul din 2019, care face obiectul evaluării în cazul de față, și împrumuturile din 2017, despre care Comisia a constatat că constituie ajutor de stat în decizia sa în cazul SA.48171, ar trebui considerate, în scopul evaluării aplicabilității criteriului operatorului economic privat în economia de piață, ca fiind măsuri separabile, astfel cum se explică în continuare în secțiunea 6.2.

⁽⁷⁴⁾ Hotărârea din 15 septembrie 1998, BP Chemicals Limited/Comisia (BP Chemicals), T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, punctele 170 și 170.

⁽⁷⁵⁾ Decizia Comisiei din 19 decembrie 2012 în cazul SA.35378 Finanțarea Aeroportului Berlin Brandenburg, Germania (JO C 36, 8.2.2013, p. 10), considerentele 14-33.

⁽⁷⁶⁾ Hotărârea din 19 martie 2013, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia și alții, cauzele conexate C-399/10 P și C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punctul 104; Hotărârea din 13 septembrie 2010, Grecia și alții/Comisia, cauzele conexate T-415/05, T-416/05 și T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, punctul 177; Hotărârea din 15 septembrie 1998, BP Chemicals/Comisia, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, punctele 170 și 171.

- (128) În observațiile prezentate Comisiei anterior deciziei de inițiere a procedurii, autoritățile italiene au susținut că împrumutul din 2019 a reprezentat o tranșă suplimentară (a se vedea considerentul 104) și, prin urmare, o prelungire a împrumuturilor din 2017. Autoritățile italiene au reiterat această poziție în observațiile lor ulterioare deciziei de inițiere a procedurii (a se vedea considerentul 106), adăugând că scopul împrumutului din 2019 a fost același cu scopul împrumuturilor din 2017, și anume de a evita întreruperea serviciului furnizat de Alitalia și perturbarea transportului aerian italian. Astfel, autoritățile italiene au susținut că împrumutul din 2019 ar trebui examinat în cadrul investigației în cazul SA.48171, în care Comisia a constatat că împrumuturile din 2017 sunt incompatibile cu piața internă.
- (129) Pe de altă parte, Comisia observă că punctul 81 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat indică, de asemenea, că „[...] [p]e de altă parte, în cazul în care intervenția ulterioară a fost rezultatul unor evenimente neprevăzute la momentul intervenției anterioare, cele două măsuri ar trebui, în mod normal, să fie evaluate în mod separat.” (sublinierea noastră).
- (130) Astfel cum a afirmat Comisia în decizia de inițiere a procedurii, în Decretul-lege nr. 148/2017, prin care Italia a acordat un împrumut suplimentar de 300 de milioane EUR (al doilea dintre împrumuturile din 2017), se precizează în mod explicit că aceasta este o majorare a finanțării de stat în valoare de 600 de milioane EUR (primul dintre împrumuturile din 2017) acordată deja în mai 2017 până la 900 de milioane EUR²⁴. În schimb, Decretul-lege nr. 124/2019, Decretul-lege nr. 137/2019 și Legea nr. 2/2020 nu fac nicio trimitere la nicio astfel de legătură cu împrumuturile din 2017.
- (131) În ceea ce privește cronologia, Comisia observă că, deși împrumuturile din 2017 au fost acordate la interval de șase luni, împrumutul din 2019 a fost acordat la doi ani de la împrumutul anterior ⁽⁷⁷⁾. Prin urmare, împrumutul din 2019 este separabil de împrumuturile din 2017, deoarece a devenit necesar abia după o perioadă considerabilă de la împrumuturile din 2017 și se referă la finanțarea unor costuri care nu ar fi putut fi prevăzute în mod rezonabil atunci când Alitalia a fost plasată inițial sub administrare extraordinară²⁵.
- (132) În plus, în pofida afirmației Italiei potrivit căreia împrumutul din 2019 a reprezentat o a treia tranșă a aceluiași împrumut și, prin urmare, o parte din împrumuturile din 2017 ⁽⁷⁸⁾, Italia nu a furnizat nicio dovadă în acest sens (a se vedea considerentele 106-110). Comisia constată că nu există niciun element de probă în dosar care să ateste că împrumutul din 2019 era previzibil în mai sau în octombrie 2017, când s-a acordat primul dintre împrumuturile din 2017 (în valoare de 600 de milioane EUR) și, respectiv, al doilea dintre împrumuturile din 2017 (în valoare de 300 de milioane EUR) sau că un astfel de împrumut era destinat să sprijine Alitalia în cadrul unui plan unic de salvare sau restructurare a transportatorului aerian demarat în 2017. Faptele indică, mai degrabă, că, după acordarea împrumuturilor din 2017, Italia a intenționat să raționalizeze și să vândă activitatea Alitalia și, numai după ce planul respectiv a eșuat, Italia a decis să furnizeze lichidități suplimentare societății Alitalia (a se vedea considerentele 76-79 și 101).
- (133) În consecință, Comisia consideră că împrumutul din 2019 este separabil de sprijinul de stat acordat prin împrumuturile din 2017 și că, prin urmare, împrumutul din 2019 și împrumuturile din 2017 constituie măsuri separate în sensul prezentei decizii.

5.1.4.2. Aplicabilitatea criteriului operatorului economic privat în economia de piață

- (134) Comisia va examina aplicabilitatea criteriului operatorului economic privat în economia de piață din perspectiva a două motive, evaluând (i) dacă statul a acționat mai degrabă în calitate de putere publică, și nu în calitate de operator economic atunci când a acordat cele două împrumuturi de stat și (ii) dacă Italia a prezentat suficiente elemente de probă *ex ante* care să arate că a acționat ca un operator economic.

5.1.4.2.1. Italia a acționat în calitate de putere publică, și nu în calitate de operator economic privat în economia de piață

- (135) Comisia consideră că criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu este aplicabil în cazul de față. Pe baza tuturor dovezilor disponibile, Italia a acționat în calitate de putere publică pentru a menține Alitalia în funcțiune după luna decembrie 2019 și până la vânzarea activelor sale. Alitalia se afla în administrare extraordinară din mai 2017 și a rămas operațională numai datorită finanțării de stat prin împrumuturile din 2017 și împrumutul din 2019.

⁽⁷⁷⁾ Împrumuturile din 2017 au fost acordate la 2 mai 2017 și, respectiv, la 16 octombrie 2017, în timp ce împrumutul din 2019 a fost acordat la 26 octombrie 2019.

⁽⁷⁸⁾ Comunicările Italiei din 6 ianuarie 2020 și 27 martie 2021.

- (136) Ca observație preliminară, Comisia reamintește că Curtea a considerat că aplicabilitatea criteriului operatorului economic privat în economia de piață depinde, în definitiv, de faptul că un stat a acordat, în calitate sa de acționar, iar nu în calitate sa de putere publică, un avantaj economic unei întreprinderi pe care o deține ⁽⁷⁹⁾. Intervențiile statului care urmăresc îndeplinirea obligațiilor care îi revin în calitate de putere publică nu pot fi comparate cu cele ale unui investitor privat în economia de piață ⁽⁸⁰⁾.
- (137) Pentru a aprecia dacă împrumutul din 2019 acordat de stat intră în sfera prerogativelor de putere publică sau rezultă din obligațiile pe care statul și le asumă în calitate de acționar, Comisia trebuie să examineze nu numai forma acestui împrumut, ci și (i) natura și obiectul acestuia; (ii) contextul în care este luat; (iii) obiectivul urmărit; și (iv) normele aplicabile împrumutului din 2019.
- (138) În cazul în care intervenția statului, având în vedere natura și obiectul său și ținând seama de obiectivul urmărit, nu este o investiție care ar putea fi realizată de un investitor privat, aceasta ar putea constitui o intervenție a statului în calitate de putere publică, excluzând astfel aplicarea criteriului operatorului economic privat în economia de piață ⁽⁸¹⁾.

5.1.4.2.1.1. Natura și obiectul măsurii

- (139) Astfel cum se descrie în secțiunea 2.1, măsura în cauză a constat într-un împrumut acordat de Italia la 26 octombrie 2019 (a se vedea considerentul 2).

5.1.4.2.1.2. Contextul măsurii

- (140) Contextul general în care a fost acordat împrumutul din 2019 este descris în secțiunea 2.2. Mai precis, de la început, statul a acționat în mod coerent și clar în calitate sa de putere publică pentru a salva Alitalia de la lichidare, fapt recunoscut și în declarațiile publice ale mai multor miniștri din cadrul guvernului [a se vedea secțiunea 2.6 din prezenta decizie, precum și secțiunea 2.5 din Decizia C(2021) 6659], și nu în calitate de acționar care investește într-o întreprindere sau în calitate de creditor.
- (141) Alitalia a înregistrat pierderi continue și importante în perioada de când a fost achiziționată de CAI, în 2008. Încercările acționarilor Alitalia de a o readuce pe calea cea bună prin planul de redresare au eșuat din cauza respingerii acestui plan de către lucrători la 26 aprilie 2017, ceea ce a condus la plasarea societății sub administrare extraordinară (a se vedea considerentul 29 și următoarele). Alitalia a continuat să înregistreze pierderi financiare în timpul administrării extraordinare.
- (142) După respingerea planului de redresare, dar înaintea plasării sub administrare extraordinară, nu există nicio dovadă că vreun investitor ar fi fost dispus să intervină și să achiziționeze Alitalia ca întreprindere în activitate, chiar și pentru un preț modic. De asemenea, nu există nicio dovadă că instituțiile financiare ar fi fost pregătite să ofere facilități de împrumut semnificative care să asigure lichidități suficiente pentru continuarea activității [a se vedea considerentul 227 și următoarele din Decizia C(2021) 6659].
- (143) La momentul acordării împrumuturilor din 2017, Alitalia SAI era o întreprindere aflată în dificultate în sensul Orientărilor privind salvarea și restructurarea și avea puține perspective de a deveni profitabilă pe termen scurt și mediu [a se vedea considerentele 41, 66 și 218-229 din Decizia C(2021) 6659]. Acest argument se aplică pe deplin și societății Cityliner, care a fost plasată sub administrare extraordinară în același timp cu Alitalia SAI (a se vedea considerentele 1 și 29). Niciun element de probă din dosar nu indică faptul că această situație s-ar fi schimbat.
- (144) În plus, în octombrie 2019, când a fost acordat împrumutul din 2019, situația financiară a societății Alitalia era similară cu cea din lunile mai și octombrie 2017, când au fost acordate împrumuturile din 2017, și anume Alitalia avea din nou nevoie de o injecție de lichidități pentru a continua să funcționeze (a se vedea considerentele 60-63).

⁽⁷⁹⁾ Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctele 79-82 și 87.

⁽⁸⁰⁾ Hotărârea din 15 decembrie 2009, EDF/Comisia, T-156/04, ECLI:EU:C:2009:505, punctul 228.

⁽⁸¹⁾ A se vedea în acest sens Hotărârea în cauza Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctele 30, 86 și 87.

5.1.4.2.1.3. Obiectivul urmărit

- (145) Scopul expres al plasării societății Alitalia sub administrare extraordinară a fost de a asigura continuitatea serviciilor de transport furnizate de Alitalia.
- (146) Fiind o întreprindere insolvabilă, Alitalia era, în esență, exclusă de pe piețele de credit și, din cauza problemelor sale de lichiditate imediate și pe termen lung, depindea de statul italian, care a acordat împrumuturile din 2017. Astfel cum se descrie în detaliu în secțiunea 2 din Decizia C(2021) 6659, împrumutul inițial a fost acordat cu scopul principal de a evita întreruperea serviciului furnizat de Alitalia SAI și de filialele acesteia, printre care și Cityliner, permițându-le să mențină legăturile aeriene interne și internaționale, prevenind astfel atât dificultăți sociale, cât și inconveniente grave pentru utilizatori. Italia a susținut, de asemenea, că o astfel de întrerupere ar implica, printre altele, încălcarea dreptului la continuitate teritorială în Italia, garantat de Constituția Italiei.
- (147) În plus, la sfârșitul anului 2019, Alitalia se afla în continuare într-o situație financiară dificilă (a se vedea secțiunea 2.4.2).
- (148) Prin urmare, împrumutul suplimentar din 2019 a fost acordat din același motiv ca și împrumuturile din 2017, și anume pentru a asigura servicii neîntrerupte, precum și pentru a facilita restructurarea și cesionarea activelor Alitalia (a se vedea considerentele 2 și 7 și secțiunea 2.1). Obiectivul urmărit prin împrumutul din 2019 a fost, în consecință, conform cu obiectivul urmărit prin plasarea Alitalia sub administrare extraordinară.
- (149) Această concluzie este susținută și de declarațiile publice ale miniștrilor din cadrul guvernului, făcute înainte de acordarea împrumutului inițial (a se vedea secțiunea 2.6), potrivit cărora principala preocupare a guvernului a fost prevenirea întreruperii bruște a serviciilor de transport aerian. În plus, legislația relevantă de acordare a împrumutului din 2019 prevedea că administrarea extraordinară trebuia să țină seama de nivelurile de ocupare a forței de muncă și de unitatea operațională a activităților comerciale ale Alitalia.
- (150) În urma examinării elementelor de mai sus (considerentele 145-149), Comisia consideră că scopul principal al împrumutului din 2019 a fost acela de a se asigura menținerea în activitate a societății Alitalia din motive de politică publică, și nu din motive legate de interesele financiare ale statului ca operator economic privat în economia de piață. Ca atare, o eventuală perspectivă ca statul să obțină profit în legătură cu împrumutul din 2019, chiar și pe termen lung, dacă acest lucru ar putea fi demonstrat, a avut doar un caracter incidental în raport cu decizia de a acorda împrumutul din 2019.
- (151) În plus, Curtea a statuat că asigurarea continuității serviciilor de transport furnizate de o întreprindere este un considerent de care un investitor privat nu ar ține seama ⁽⁸²⁾.
- (152) În plus, având în vedere că la dosar nu există nicio dovadă care să arate că împrumutul din 2019 a fost rambursat, se poate deduce că data scadenței împrumutului din 2019 a fost amânată sau că datoria a fost anulată, *de jure* sau *de facto*. Având în vedere dificultățile financiare persistente ale Alitalia după octombrie 2017 și în absența oricărei dovezi contrare, se pare că statul, în calitate de creditor, nu a primit niciodată o remunerație nici pentru costul său de lichiditate, nici pentru riscul de credit legat de Alitalia. În plus, Italia nu a prezentat niciun studiu *ex ante* care să arate că statul avea un interes financiar pentru a acorda împrumutul din 2019 sau pentru a prelungi rambursarea. Acest comportament, și anume acordarea împrumutului din 2019 fără un studiu *ex ante* specific privind profitabilitatea împrumutului și în absența oricăror dovezi care să arate că Italia a încercat să recupereze împrumutul, nu este conform cu cel al unui operator economic privat în economia de piață, ci demonstrează interesul unei puteri publice de a menține continuitatea serviciului de transport furnizat de Alitalia, după cum au reiterat în mod clar autoritățile italiene ⁽⁸³⁾.

5.1.4.2.1.4. Normele care se aplică măsurii

- (153) Împrumutul din 2019 în cauză este *sui generis* și *ad hoc*. Au fost adoptate decrete-lege specifice pentru a prevedea acordarea împrumutului (a se vedea considerentele 2 și 3). Acesta a fost finanțat de la bugetul de stat (a se vedea considerentul 22). În plus, decretele ministeriale specifice prevedeau și plata acestor împrumuturi.

⁽⁸²⁾ Hotărârea din 19 decembrie 2019, Arriva Italia și alții, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, punctul 73.

⁽⁸³⁾ A se vedea, printre altele, dezbaterile parlamentului privind transformarea Decretului guvernamental nr. 137/2019 în lege, <https://www.camera.it/leg18/126?tab=6&leg=18&idDocumento=2284&sede=&tipo=>.

- (154) În consecință, banii pentru împrumut au provenit de la bugetul general al statului, și nu dintr-o rezervă separată, de exemplu un fond de investiții deținut de stat care ar fi funcționat pe bază comercială.
- (155) În concluzie, trebuie să se constate că, având în vedere natura și obiectul măsurii, contextul în care a fost adoptată, obiectivul său și normele care i se aplică, aceasta prezintă caracteristicile unui act realizat de Italia în calitatea sa de putere publică. În consecință, criteriul investitorului privat nu poate fi aplicat împrumutului din 2019.

5.1.4.2.2. Lipsa unui raționament conform criteriului operatorului economic privat în economia de piață din partea Italiei

- (156) Curtea a statuat că „aplicabilitatea criteriului investitorului privat depinde, în definitiv, de faptul că statul membru în cauză acordă în calitatea sa de acționar, iar nu în calitatea sa de putere publică, un avantaj economic unei întreprinderi pe care o deține” ⁽⁸⁴⁾.
- (157) În cazul în care un stat membru invocă criteriul operatorului economic privat în economia de piață în cursul procedurii administrative, acestuia îi revine „sarcina de a dovedi fără echivoc și pe baza unor elemente obiective, verificabile și concomitente că măsura aplicată decurge din calitatea sa de acționar și că ea este întemeiată pe evaluările economice prealabile necesare” ⁽⁸⁵⁾. Aceste elemente trebuie să indice în mod clar că, anterior sau simultan acordării avantajului economic, statul membru respectiv a adoptat decizia de a efectua o investiție pe baza unei evaluări motivate care a demonstrat o rată de rentabilitate pe piață ca urmare a măsurii puse în aplicare efectiv.
- (158) În plus, pentru a se aprecia dacă aceeași măsură ar fi fost adoptată, în condițiile unei piețe normale, de un investitor privat care se află într-o situație cât mai apropiată de situația statului, trebuie avute în vedere numai beneficiile și obligațiile referitoare la situația acestuia din urmă în calitate de acționar, cu excluderea celor care se referă la calitatea sa de putere publică ⁽⁸⁶⁾. De aici rezultă că atribuțiile statului acționar al unei întreprinderi și atribuțiile statului care acționează în calitate de putere publică trebuie să fie diferențiate.
- (159) Pot fi necesare, în această privință, în special elemente care să demonstreze că decizia respectivă este întemeiată pe evaluări economice comparabile cu evaluările pe care, în împrejurările speței, un investitor privat rațional aflat într-o situație cât mai apropiată de situația acestui stat membru le-ar fi efectuat înainte de a realiza investiția menționată, în scopul de a determina profitabilitatea viitoare a unei astfel de investiții.
- (160) Astfel cum a amintit Tribunalul ⁽⁸⁷⁾, „deși îi revine Comisiei sarcina de a aplica criteriul investitorului privat și de a solicita statului membru în cauză să îi furnizeze în acest scop toate informațiile relevante, îi incumbă acestui stat membru sau [...] întreprinderii publice vizate obligația de a furniza elementele care demonstrează că a procedat la o evaluare economică prealabilă a rentabilității măsurii în cauză, comparabilă cu cea pe care ar fi efectuat-o un investitor privat într-o situație similară”.
- (161) Evaluările economice efectuate după acordarea avantajului respectiv, constatarea retrospectivă a rentabilității efective a investiției realizate de statul membru vizat sau justificările ulterioare cu privire la alegerea procedurii reținute efectiv nu sunt suficiente pentru a dovedi că acest stat membru a adoptat, în mod prealabil sau simultan acordării avantajului, o astfel de decizie în calitatea sa de acționar ⁽⁸⁸⁾.
- (162) Italia nu a îndeplinit standardul probatoriu minim pentru a demonstra că criteriul operatorului economic privat în economia de piață este aplicabil în cazul de față.

⁽⁸⁴⁾ Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 81.

⁽⁸⁵⁾ Hotărârea din 16 ianuarie 2018, EDF/Comisia, T-747/15, ECLI:EU:T:2018, punctul 142, și Hotărârea din 19 decembrie 2019, Arriva Italia și alții, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, punctul 48.

⁽⁸⁶⁾ Hotărârea din 19 decembrie 2019, Arriva Italia și alții, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, punctul 47, și Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 79 și jurisprudența citată.

⁽⁸⁷⁾ Hotărârea din 25 iunie 2015, SACE și Sace BT/Comisia, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, punctul 184.

⁽⁸⁸⁾ Hotărârea din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 85.

- (163) Astfel cum se menționează în considerentul 91, în pofida solicitărilor Comisiei de a primi informații și observații cu privire la decizia de inițiere a procedurii, Italia nu a prezentat niciun document care să ateste că a efectuat o evaluare înainte de acordarea împrumutului din 2019 cu privire la randamentul potențial al investiției pentru acest împrumut. De asemenea, Italia nu a prezentat aprecierea sa nici cu privire la probabilitatea rambursării principalului împreună cu dobânzile aferente din resursele proprii ale Alitalia sau din veniturile din vânzări ale societății Alitalia înseși, nici cu privire la riscul de nerambursare.
- (164) În plus, autoritățile italiene nu au fost în măsură să dovedească existența vreunui document, întocmit înainte sau în același timp cu decizia de acordare a împrumutului din 2019, care ar putea să constituie un plan de afaceri, o evaluare a profitabilității constând în special într-o evaluare economică care să includă probabilitatea rambursării și caracterul adecvat al stabilirii prețurilor pentru cele două împrumuturi de stat. Nu există niciun indiciu că administrația italiană, guvernul sau membrii parlamentului italian ar fi examinat și discutat un plan de afaceri sau profitabilitatea împrumutului din 2019 înainte de a adopta dispozițiile administrative și legislative prin care acesta a fost acordat (secțiunea 4.2).
- (165) În acest sens, atunci când Comisia a întrebat în mod specific dacă Italia a efectuat o evaluare a profitabilității și a riscurilor legate de rambursarea împrumutului din 2019 înainte de acordarea acestuia, autoritățile italiene au răspuns că împrumutul din 2019 a fost acordat pentru a se asigura continuitatea activității întreprinderii, precum și luând în considerare obligațiile de serviciu public, pentru a evita întreruperea atât a zborurilor naționale, cât și a celor internaționale (a se vedea considerentul 109). Acest răspuns confirmă că Italia nu a efectuat o evaluare a profitabilității și a riscurilor legate de rambursarea împrumutului din 2019, dar poate fi considerat și o recunoaștere directă a faptului că, prin acordarea împrumutului din 2019, Italia nu a acționat în calitate de creditor privat, ci a urmărit obiective de politică publică.
- (166) În plus, lipsa unei evaluări a profitabilității și a riscurilor asociate împrumutului din 2019 este confirmată de declarațiile autorităților italiene referitoare la o evaluare *ex post* a profitabilității și a riscurilor împrumuturilor din 2017 și la măsura în care această evaluare a fost utilizată pentru luarea deciziei de acordare a împrumutului din 2019. Explicația furnizată de autoritățile italiene în această privință este că Alitalia se află în administrare extraordinară și că rambursarea unor astfel de împrumuturi este reglementată prin lege (a se vedea considerentul 110). Această explicație și lipsa unor documente care să demonstreze că a fost efectuată o evaluare a profitabilității sugerează că autoritățile italiene nu au considerat că este probabil ca împrumutul să fie rambursat și că nu au considerat necesar să evalueze profitabilitatea și riscurile acestuia.
- (167) În consecință, Italia nu a îndeplinit standardul de probă care impune statului membru să dovedească, fără echivoc și pe baza unor elemente obiective și verificabile stabilite înainte sau în același timp cu decizia de acordare a avantajului economic, că măsura decurge dintr-o acțiune a statului în calitate de operator pe piață și, astfel, să îndeplinească sarcina probatorie care îi revine pentru ca criteriul operatorului economic privat în economia de piață să fie aplicabil.

5.1.4.3. Aplicarea criteriului operatorului economic privat în economia de piață

- (168) Fără a aduce atingere evaluării din secțiunea 5.1.4.2, în care Comisia concluzionează că criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu este aplicabil, Comisia consideră, printr-un raționament subsidiar, că, chiar dacă ar fi aplicabil criteriul OEP, *quod non* împrumutul din 2019 a conferit un avantaj economic societății Alitalia. Prin urmare, în prezenta secțiune, Comisia va aplica criteriul operatorului economic privat în economia de piață pentru împrumutul din 2019.
- (169) În aplicarea criteriului OEP, Comisia recunoaște că la 26 octombrie 2019, data acordării împrumutului, un operator economic privat în economia de piață ar fi avut cunoștință de următoarele date:
- (a) comisarii extraordinari decisese deja să vândă Alitalia (a se vedea considerentele 30-32) în loc să o restructureze într-o întreprindere viabilă pe termen lung ⁽⁸⁹⁾;
 - (b) comisarii extraordinari primiseră oferte pentru părțile societății Alitalia puse în vânzare (secțiunea 4.2.2.3), care nu au dus la vânzarea efectivă a societății;

⁽⁸⁹⁾ Administrarea extraordinară a luat anumite măsuri pentru a îmbunătăți eficiența Alitalia, însă acestea nu au constituit un plan de restructurare.

- (c) termenul pentru încheierea procedurii de vânzare, care a fost inițial 5 noiembrie 2017, aceeași dată cu cea a scadenței împrumutului inițial, a fost prelungit și ulterior a fost oprită acumularea dobânzilor (considerentul 31);
 - (d) Alitalia nu a rambursat împrumuturile din 2017 și nici dobânda acumulată (a se vedea considerentele 26 și 30);
 - (e) Alitalia avea doar 310 milioane EUR în numerar la 30 septembrie 2019 (a se vedea tabelul 2).
- (170) În conformitate cu jurisprudența Curții ⁽⁹⁰⁾, evaluarea Comisiei nu ia în considerare beneficiile și obligațiile care decurg din împrumuturile din 2017. Întrucât împrumuturile din 2017 constituie ajutor, beneficiile și obligațiile corespunzătoare se referă la stat mai degrabă ca putere publică decât ca operator în economia de piață.
- (171) Prin urmare, Comisia ia în considerare situația financiară pe care ar fi avut-o Alitalia în lipsa împrumuturilor din 2017 în valoare totală de 900 de milioane EUR. În acest scenariu, Alitalia ar fi avut un sold de trezorerie negativ de 590 de milioane EUR la 30 septembrie 2019 ⁽⁹¹⁾. Se presupune că soldul de trezorerie al societății Alitalia s-ar fi înrăutățit până la 26 octombrie 2019, deoarece societatea înregistrează pierderi ⁽⁹²⁾. Întrucât o întreprindere poate funcționa numai dacă fluxurile de trezorerie de intrare sunt mai mari decât cele de ieșire, astfel încât să aibă un sold de numerar pozitiv și suficient, Comisia consideră că, în absența împrumutului inițial, falimentul societății Alitalia este un scenariu rezonabil.
- (172) Întrucât Alitalia ar fi fost în stare de faliment dacă nu ar fi primit împrumuturile din 2017, aceasta nu ar mai fi fost o întreprindere în activitate la momentul acordării împrumutului din 2019 și, prin urmare, niciun creditor în economia de piață nu ar fi luat în considerare acordarea împrumutului din 2019 la momentul respectiv. Prin urmare, Comisia concluzionează că criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu poate fi aplicat împrumutului din 2019.

Concluzie privind existența unui avantaj

- (173) În concluzie, Comisia constată că criteriul operatorului economic privat în economia de piață nu este aplicabil împrumutului din 2019 acordat societății Alitalia. Din motive de exhaustivitate, Comisia observă că, chiar dacă s-ar aplica, acest test nu ar fi fost îndeplinit în niciun caz, având în vedere că, fără împrumuturile din 2017, Alitalia ar fi fost oricum în faliment, astfel cum s-a explicat mai sus (considerentele 171 și 172). În consecință, Comisia concluzionează că statul italian a acordat societății Alitalia un avantaj egal cu valoarea nominală a împrumutului din 2019, și anume 400 de milioane EUR.

Denaturarea concurenței și efectul asupra schimburilor comerciale dintre statele membre

- (174) Pentru a fi considerată ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, o măsură trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale din interiorul Uniunii ⁽⁹³⁾.
- (175) Se consideră că o măsură acordată de stat denaturează sau amenință să denatureze concurența în cazul în care este susceptibilă să amelioreze poziția concurențială a beneficiarului în comparație cu celelalte întreprinderi cu care acesta concurează. Prin urmare, este suficient ca ajutorul să îi permită beneficiarului să își mențină o poziție competitivă mai puternică decât cea pe care ar fi avut-o în cazul în care ajutorul nu ar fi fost acordat.
- (176) Potrivit comisarilor de administrare extraordinară, la momentul măsurii, Alitalia era principala companie aeriană italiană. În special, Alitalia deținea în 2017 o cotă de piață de 12,6 % din traficul total de pasageri dinspre și către Italia și, în primele 10 luni ale anului 2017, a transportat aproximativ 18,5 milioane de pasageri (16,3 milioane Alitalia SAI și 2,2 milioane Cityliner), din care 55 % pe rutele interne, 32 % pe rutele internaționale și 13 % pe rutele intercontinentale. Raportul trimestrial al comisarului de administrare extraordinară pentru perioada ianuarie-martie 2021, publicat la 22 martie 2022 ⁽⁹⁴⁾, a descris piața italiană a transportului aerian de pasageri ca fiind extrem de competitivă și caracterizată, printre altele, de o rată ridicată de penetrare a transportatorilor low-cost pe piața internă (cea mai ridicată din Europa) și pe piața intraeuropeană. În 2019, cota de piață a societății Alitalia a scăzut la

⁽⁹⁰⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 24 octombrie 2013, Land Burgenland și alții/Comisia, C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682.

⁽⁹¹⁾ Soldul de trezorerie negativ de 590 de milioane EUR este rezultatul scăderii sumei de 900 de milioane EUR corespunzătoare împrumuturilor din 2017 din totalul numerarului disponibil la 30 septembrie 2019, și anume 310 milioane EUR.

⁽⁹²⁾ Alitalia a realizat un nivel EBITA negativ net de 49 de milioane EUR pentru perioada T1 2018-T3 2019.

⁽⁹³⁾ Hotărârea din 30 aprilie 1998, Het Vlaamse Gewest/Comisia, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

⁽⁹⁴⁾ *Relazione Trimestrale ex art. 61, 2° comma, D. Lgs. N. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Alitalia SAI S.p.A. in Amministrazione Straordinaria Alitalia CityLiner S.p.A. in Amministrazione Straordinaria*, publicat la 22.3.2022, p. 16, https://cdn.fallcroweb.it/sito_procedura/pdf/alitalia/rel_31032021.pdf.

37 % din totalul pasagerilor zborurilor interne, transportatorii low-cost deținând o cotă de piață agregată de 57 % (Ryanair 35 %, Easyjet 11 % și Volotea 8 %) și a reprezentat aproximativ 7 % din traficul total de pasageri la zborurile pe distanțe medii și lungi ⁽⁹⁵⁾. În 2020, cota de piață a societății Alitalia pentru zborurile interne a scăzut din nou (aproximativ 35 % din totalul pasagerilor, egală cu cota de piață a Ryanair), în timp ce, în ceea ce privește traficul dinspre și către Italia, Alitalia a reprezentat aproximativ 7,7 % din totalul pasagerilor ⁽⁹⁶⁾, iar Ryanair a fost primul transportator, cu o cotă de piață de 28 %; aproape de Ryanair și Alitalia s-au situat opt transportatori, cu cote de piață cuprinse între 1 % și 2 %, însumând 10,2 %; în cele din urmă, alți 228 de operatori, cu o cotă de sub 1 % fiecare, au reprezentat restul de 21,9 % din traficul dinspre și către Italia ⁽⁹⁷⁾.

- (177) Prin urmare, Comisia consideră că împrumutul din 2019 afectează schimburile comerciale dintre statele membre, întrucât vizează Alitalia, o societate a cărei activitate de transport, prin însăși natura sa, este legată în mod direct de schimburile comerciale și acoperă mai multe state membre, astfel cum s-a arătat în considerentul 176. De asemenea, împrumutul din 2019 denaturează sau amenință să denatureze concurența în cadrul pieței interne, deoarece vizează o singură întreprindere, care este în concurență cu alte companii aeriene din rețeaua europeană.

Concluzie privind existența ajutorului

- (178) În consecință, Comisia concluzionează că împrumutul din 2019 implică ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE și, prin urmare, Comisia va evalua legalitatea și compatibilitatea acestuia cu piața internă. Beneficiarii direcți ai ajutorului sunt Alitalia SAI și Cityliner.

5.2. Legalitatea ajutorului

- (179) Comisia observă că împrumutul din 2019 a fost acordat în favoarea Alitalia (Alitalia SAI și Cityliner) înainte de notificarea Comisiei. În consecință, împrumutul din 2019 a fost acordat cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din TFUE și a obligațiilor de standstill prevăzute de acesta.
- (180) Prin urmare, întrucât s-a constatat că împrumutul din 2019 constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, Comisia concluzionează că acesta constituie ajutor de stat ilegal.

6. COMPATIBILITATEA AJUTORULUI

6.1. Existența unui ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE

- (181) În măsura în care împrumutul din 2019 constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, Comisia trebuie să evalueze dacă ajutorul poate fi declarat compatibil cu piața internă.
- (182) Un ajutor de stat este considerat compatibil cu piața internă dacă îndeplinește unul dintre criteriile enumerate la articolul 107 alineatul (2) sau alineatul (3) din TFUE.
- (183) Potrivit jurisprudenței constante a Curții, un stat membru care dorește să acorde un ajutor prin derogare de la normele tratatului are datoria de a colabora cu Comisia.
- (184) În conformitate cu această datorie, statul membru trebuie, în special, să îi furnizeze Comisiei toate informațiile care să îi permită acesteia să verifice îndeplinirea condițiilor derogării solicitate ⁽⁹⁸⁾.
- (185) În măsura în care Italia susține că împrumutul din 2019 a reprezentat o tranșă a împrumuturilor din 2017 (considerentul 106), evaluarea Comisiei din secțiunea 6 din Decizia C(2021) 6659 se aplică *mutatis mutandis* împrumutului din 2019, astfel cum se arată în secțiunea 6.2 de mai jos.

⁽⁹⁵⁾ Date ENAC și Eurocontrol, <https://www.enac.gov.it/publicazioni/dati-di-traffico-2019>.

⁽⁹⁶⁾ Date ENAC, <https://www.enac.gov.it/news/dati-di-traffico-2020>. Comisarii AE au raportat că Alitalia și-a mărit totuși cota de piață a pasagerilor în ceea ce privește zborurile către/dinspre Italia de la 15,9 % în T1 2020 la 28,5 % în T1 2021, inclusiv datorită creșterii numărului de locuri oferite (+3,1 %), https://cdn.fallcoweb.it/sito_procedura/pdf/alitalia/rel_31032021.pdf.

⁽⁹⁷⁾ Date ENAC, https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15_14420/enac-i-dati-traffico-aereo-2020.html.

⁽⁹⁸⁾ Hotărârea din 28 aprilie 1993, Italia/Comisia, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punctul 20.

6.2. Evaluarea în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE și, în special, în temeiul Orientărilor privind ajutoarele de stat pentru salvarea și restructurarea întreprinderilor nefinanciare aflate în dificultate

- (186) Italia consideră împrumutul din 2019 o continuare a împrumuturilor din 2017 (considerentele 104-112) și, prin urmare, Comisia consideră că este necesar să evalueze dacă acesta ar fi o formă de ajutor pentru salvare în sensul Orientărilor privind salvarea și restructurarea.
- (187) În temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE, Comisia poate să considere că sunt compatibile cu piața internă ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități economice sau a anumitor regiuni economice din Uniunea Europeană, în cazul în care acestea nu au un impact negativ asupra condițiilor schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun.
- (188) În mod similar Deciziei C(2021) 6659 ⁽⁹⁹⁾, Comisia constată că Alitalia se califică drept întreprindere aflată în dificultate în temeiul punctului 20 litera (c) din Orientările privind salvarea și restructurarea, întrucât fusese declarată insolubilă la momentul faptelor (a se vedea considerentele 64 și 143). În consecință, singurul criteriu pentru evaluarea compatibilității ajutorului este ajutorul pentru salvare și restructurare bazat pe Orientările privind salvarea și restructurarea. În cazul de față sunt relevante două tipuri de ajutoare definite de aceste orientări, și anume ajutorul pentru salvare și ajutorul de restructurare.
- (189) Pentru a fi compatibil cu piața internă în temeiul orientărilor respective, un ajutor ar trebui să respecte normele și condițiile prevăzute în orientări în scopul evaluării compatibilității ajutorului pentru salvare și restructurare în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE.
- (190) În acest sens, Italia nu a furnizat niciun element care să demonstreze că împrumutul din 2019 îndeplinește oricare dintre condițiile pentru ca un ajutor pentru salvare sau restructurare să fie compatibil cu piața internă în conformitate cu criteriile stabilite în Orientările privind salvarea și restructurarea (considerentele 107-114 din decizia de inițiere a procedurii). În consecință, astfel cum se menționează la punctul 39 din Orientările privind salvarea și restructurarea, neîndeplinirea oricăruia dintre criterii înseamnă că ajutorul nu poate fi considerat compatibil.
- (191) În plus, având în vedere că Alitalia a beneficiat de ajutor anterior prin intermediul împrumuturilor din 2017, chiar dacă acestea sunt incompatibile, astfel cum s-a stabilit de către Comisie în secțiunea 6 din Decizia C(2021) 6659, în temeiul punctelor 72 și 73 din Orientările privind salvarea și restructurarea, conform cărora ajutorul pentru salvare ar trebui acordat o singură dată (condiția „pentru prima și ultima dată”), orice împrumut ulterior ar fi incompatibil, cu excepția cazului în care este acordat după 10 ani de la acordarea ajutorului pentru salvare (considerentele 117 și 118 din decizia de inițiere a procedurii).
- (192) Prin urmare, împrumutul din 2019 este incompatibil, întrucât Italia nu numai că a acordat deja două împrumuturi societății Alitalia în 2017, dar nici nu a prezentat vreodată un plan de restructurare pentru împrumutul din 2019 acordat societății Alitalia. Astfel cum se arată în considerentele 376 și 377 din Decizia C(2021) 6659 în ceea ce privește împrumuturile din 2017, pentru care Italia nu a prezentat niciun plan de restructurare, programul AE nu poate fi considerat un plan de restructurare fezabil, coerent și cuprinzător pentru restabilirea viabilității pe termen lung a societății Alitalia în sensul secțiunii 3.1.2 din Orientările privind salvarea și restructurarea. De fapt, programul respectiv viza menținerea societății pe linia de plutire cât timp vânzarea activelor sale era în curs (considerentele 76-83), iar comisarii extraordinari nu au avut în vedere măsuri financiare sau economice în 2019 pentru a reorganiza sau a raționaliza activitatea societății Alitalia și nici nu au dezvoltat vreun proiect industrial pentru a o face din nou competitivă și viabilă (considerentele 60-62 și 67-68).
- (193) Prin urmare și având în vedere faptul că Italia nu a prezentat niciodată niciun alt argument sau element ca posibil temei juridic de compatibilitate pentru împrumutul din 2019 acordat societății Alitalia în 2019, Comisia concluzionează că împrumutul de stat respectiv este incompatibil cu piața internă.

7. CONCLUZIE

- (194) Comisia constată că Italia a pus în aplicare în mod ilegal o măsură de ajutor sub forma unui împrumut în valoare de 400 de milioane EUR (împrumutul din 2019), acordat în favoarea Alitalia (Alitalia SAI și Cityliner), cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din TFUE.

⁽⁹⁹⁾ A se vedea considerentul 363 din Decizia C(2021) 6659.

- (195) Întrucât nu se poate identifica niciun motiv pentru a se considera că măsura respectivă este compatibilă cu piața internă, aceasta trebuie considerată incompatibilă cu piața internă.

8. RECUPERARE

- (196) În conformitate cu TFUE și cu jurisprudența constantă a instanțelor Uniunii, atunci când constată că un ajutor este incompatibil cu piața internă, Comisia are competența de a hotărî dacă statul membru în cauză trebuie să anuleze sau să modifice ajutorul respectiv ⁽¹⁰⁰⁾. De asemenea, instanțele Uniunii au susținut în mod consecvent că obligația unui stat membru de a anula ajutorul considerat de Comisie ca fiind incompatibil cu piața internă are rolul de a restabili situația existentă anterior ⁽¹⁰¹⁾.
- (197) În acest context, instanțele Uniunii au stabilit că obiectivul menționat este atins în momentul în care sumele acordate sub formă de ajutor ilegal și incompatibil sunt rambursate de către beneficiar, care pierde astfel avantajul de care beneficiase față de concurenții săi pe piața internă, și se restabilește situația anterioară plății ajutorului ⁽¹⁰²⁾.
- (198) În conformitate cu jurisprudența, articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului ⁽¹⁰³⁾ prevede că „[a]tunci când adoptă decizii negative în cazuri de ajutor ilegal, Comisia decide ca statul membru în cauză să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar”.
- (199) Prin urmare, întrucât împrumutul din 2019 a fost pus în aplicare cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din TFUE și trebuie considerat ca fiind un ajutor ilegal și incompatibil, sumele corespunzătoare trebuie recuperate pentru a se restabili situația care a existat pe piața internă înainte de acordarea lor. Recuperarea ar trebui să acopere intervalul de timp de la data la care ajutorul a fost pus la dispoziția beneficiarilor până la recuperarea efectivă. Suma care trebuie recuperată trebuie să fie purtătoare de dobândă până la recuperarea efectivă.
- (200) Valoarea împrumutului din 2019 care se califică drept avantaj acordat poate fi cuantificată în această etapă la 400 000 000 EUR. Italia va trebui să calculeze dobânda de recuperare acumulată de la datele la care ajutorul a fost plătit societății Alitalia și până la rambursarea integrală a principalului ajutorului. Dobânda trebuie calculată pe o bază compusă, în conformitate cu capitolul V din Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei ⁽¹⁰⁴⁾.
- (201) Obligația de a rambursa ajutorul și dobânda de recuperare aplicabilă, calculată în conformitate cu metodologia descrisă în considerentul 200, se naște indiferent de eventualele dobânzi suplimentare pe care Italia ar putea fi nevoită să le solicite societății Alitalia în temeiul legislației naționale sau al contractelor încheiate între Alitalia și Italia. Cu toate acestea, Italia nu poate invoca nicio clauză sau dispoziție din dreptul intern sau din contractele încheiate cu beneficiarii pentru a întârzia recuperarea mai mult de patru luni de la notificarea prezentei decizii sau pentru a reduce suma care trebuie recuperată, aceasta trebuind să includă principalul ajutorului de 400 000 000 EUR plus dobânda de recuperare aplicabilă.
- (202) În cele din urmă, Comisia observă că Alitalia (Alitalia SAI și Cityliner, beneficiarii direcți ai principalului ajutorului, astfel cum a fost stabilit) poate forma o unitate economică împreună cu celelalte societăți din grupul Alitalia datorită controlului exercitat de Alitalia SAI asupra filialelor sale, printre care și Cityliner (considerentele 51 și 52 și diagrama 1), în scopul aplicării normelor privind ajutoarele de stat. Comisia consideră că Italia ar trebui, în primul rând, să recupereze de la Alitalia ajutorul ilegal și incompatibil acordat grupului Alitalia. În cazul în care nu este posibilă recuperarea integrală a ajutorului de la Alitalia, Italia ar trebui să recupereze orice sumă restantă de la orice altă entitate juridică distinctă care face parte din grupul Alitalia și constituie o unitate economică unică împreună cu Alitalia, astfel încât să se asigure eliminarea avantajului acordat și restabilirea situației existente anterior pe piață prin recuperare,

⁽¹⁰⁰⁾ Hotărârea din 12 iulie 1973, Comisia/Germania, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punctul 13.

⁽¹⁰¹⁾ Hotărârea din 21 martie 1990, Belgia/Comisia, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punctul 66.

⁽¹⁰²⁾ Hotărârea din 17 iunie 1999, Belgia/Comisia, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punctele 64 și 65.

⁽¹⁰³⁾ Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 248, 24.9.2015, p. 9).

⁽¹⁰⁴⁾ Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 140, 30.4.2004, p. 1).

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

- (1) Măsura constând într-un împrumut în valoare de 400 de milioane EUR acordat de Italia la 26 octombrie 2019 în favoarea Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. și Alitalia Cityliner S.p.A., ambele aflate în administrare extraordinară, constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (2) Italia a acordat în mod ilegal ajutorul menționat la alineatul (1), încălcând articolul 108 alineatul (3) din TFUE.
- (3) Ajutorul menționat la alineatul (1) este incompatibil cu piața internă.

Articolul 2

- (1) Italia recuperează de la beneficiari ajutorul menționat la articolul 1.
- (2) Sumele care urmează să fie recuperate sunt purtătoare de dobânzi începând de la data la care au fost puse la dispoziția beneficiarilor până la data recuperării lor efective.
- (3) Dobânda menționată la alineatul (2) se calculează pe o bază compusă, în conformitate cu capitolul V din Regulamentul (CE) nr. 794/2004.

Articolul 3

- (1) Recuperarea ajutoarelor acordate în cadrul schemei menționate la articolul 1 este imediată și efectivă.
- (2) Italia asigură punerea în aplicare a prezentei decizii în termen de patru luni de la data notificării acesteia.

Articolul 4

- (1) În termen de două luni de la notificarea prezentei decizii, Italia pune la dispoziția Comisiei următoarele informații:
 - (a) suma totală (principalul plus dobânda de recuperare) care urmează să fie recuperată de la beneficiari;
 - (b) o descriere detaliată a măsurilor deja întreprinse sau a celor planificate în vederea respectării prezentei decizii;
 - (c) documente care să demonstreze că beneficiarii au fost somați să ramburseze ajutorul.
- (2) Italia informează Comisia cu privire la evoluția măsurilor naționale luate în vederea punerii în aplicare a prezentei decizii până la recuperarea ajutorului menționat la articolul 1. Italia transmite imediat, la simpla solicitare a Comisiei, informații privind măsurile deja întreprinse sau a celor planificate în vederea respectării prezentei decizii. De asemenea, Italia furnizează informații detaliate privind cuantumul ajutorului și cel al dobânzii de recuperare care au fost deja recuperate de la beneficiari.

Articolul 5

Prezenta decizie se adresează Republicii Italiene.

Adoptată la Bruxelles, 27 martie 2023.

Pentru Comisie
Margrethe VESTAGER
Membră a Comisiei