

# Diritto e politica dei trasporti

Rivista semestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza e documentazione

**Fascicolo 2/2024**

Con i contributi di  
**Andrea De Lia, Francesco Tomasicchio, Gabriele Pisanti,  
Maria Pia d'Antuono, Maria Lavalle, Antonio Cecere,  
Federica D'Andrea, Emma Maresca, Roberta Brignoccolo**

ISSN 2612-5056

LUISS 

La Rivista è pubblicata dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" della Luiss G. Carli, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Air Transport Observatory "Antonio Catricalà" at Luiss G. Carli, and it is registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma e Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 7, n. 12 (I-2024)

ISSN 2612-5056

Luiss University Press

Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT) Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista online e open-access, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an online, open-access, Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Ente Nazionale Aviazione Civile e Luiss University Press

Pubblicato nel mese di febbraio 2025

#### Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista ([direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)) o alla Segreteria editoriale ([redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese e uno in lingua italiana, che non deve superare le 1.000 battute ciascuno (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:

- a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
- b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista, salvo espresso consenso del Direttore o del Comitato di direzione;
- c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;
- d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge o nei casi previsti dal Codice etico adottato dalla Rivista;
- e) che l'Autore rispetta tutte le altre indicazioni contenute nel Codice etico della Rivista.

Il Direttore o il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

#### Submission of contributions

Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's Executive Editors ([direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)) or to the Editorial Staff ([redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)). The e-mail includes the following information:

- 1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) an abstract in Italian language and an abstract in English of not more than 1.000 characters each (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:

- a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
- b) that the manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another Journal, except for express consent by the Editor-in-Chief or the Executive Editors;
- c) that the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
- d) that the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions or in the cases laid down in the Code of Ethics adopted by the Journal.
- e) that the Author abides by all other provisions of the Journal's Code of Ethics.

The Editor-in-Chief and the Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted. All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

#### **Comitato di direzione/Executive Editors**

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)  
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma)

#### **Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board**

##### **Presidente**

Prof. Aristide Police (Luiss "G. Carli" - Roma)

##### **Componenti**

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)  
 Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")  
 †Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" - Roma)  
 Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" - Roma e Pontificia Università Gregoriana)  
 Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)  
 Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE - York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation - ECU, Perth, Australia)  
 Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
 Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
 Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)  
 Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)  
 Prof. Fabio Francario (Università di Siena)  
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma)  
 Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)  
 Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)  
 Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)  
 Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" - Roma)  
 Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
 Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" - Roma)  
 Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)  
 Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)  
 Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)  
 Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)  
 Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")

Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)  
 Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)  
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)  
 Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" - Roma)  
 Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)  
 Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" - Roma)  
 Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Teramo)  
 Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" - Roma)

#### **Comitato editoriale/Editorial Board**

Prof.ssa Flaminia Aperio Bella  
 Avv. Patrizia Beraldi  
 Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno  
 Avv. Luigi De Propris  
 Avv. Marco Di Giugno  
 Dott. Federico Di Palma  
 Avv. Fabrizio Doddi  
 Avv. Francesco Ferrara  
 Dott. Simone Francario  
 Avv. Raissa Frascella  
 Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè  
 Prof.ssa Annarita Iacopino  
 Prof.ssa Maria Assunta Icolari  
 Avv. Emanuela Lanzi  
 Dott. Antonio Mitrotti  
 Avv. Andrea Nardi  
 Dott. Simone Paoli  
 Avv. Anton Giulio Pietrosanti  
 Prof. Marco Ragusa  
 Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti  
 Dott.ssa Ersilia Sanginario  
 Avv. Francesco Scalia  
 Prof.ssa Martina Sinisi  
 Dott.ssa Veronica Sordi  
 Avv. Giovanni Terrano  
 Avv. Francesco Tomasicchio  
 Dott.ssa Sabrina Tranquilli

## I finanziamenti statali ad Alitalia: quali conseguenze per i creditori prededucibili

Emma Maresca

Cultrice della materia in Diritto Commerciale nell'Università degli Studi di Roma "G. Marconi"

Come noto, Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. (che è succeduta senza soluzione di continuità ad Alitalia – Compagnia Aerea Italiana S.p.A.) è stata ammessa alla Procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi a norma dell'art. 2, comma 2, del Decreto Legge n. 347 del 23 dicembre 2003, convertito con Legge 18 febbraio 2004, n. 39, e successive modifiche.

Con sentenza n. 17/2017, depositata l'11 maggio 2017, il Tribunale di Civitavecchia ha dichiarato lo stato di insolvenza di Alitalia e fissato termini per la presentazione delle domande di insinuazione al passivo e l'esame dello stato passivo. Nel presente contributo verrà indagato l'impatto dell'art. 31 del D.L. 4 maggio 2023 n. 48 (rubricato "*Completamento dell'attività liquidatoria Alitalia*") sulla possibilità di recupero dei crediti insinuati al passivo, in prededuzione, da parte di creditori diversi dallo Stato.

L'art. 31 cit. prevede che i proventi dell'attività liquidatoria di Alitalia SAI S.p.A. "*al netto dei costi di compimento della liquidazione e degli oneri di struttura, gestione e funzionamento dell'amministrazione straordinaria, nonché del pagamento dei crediti prededucibili dell'Erario e degli enti di previdenza e assistenza sociale, dei crediti prededucibili oggetto di transazione ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 8 luglio 1999 n. 270 e dell'indennizzo ai titolari di titoli di viaggio, di voucher o analoghi titoli emessi dall'amministrazione straordinaria di cui al comma 9, fatti salvi gli effetti del comma 6 del presente articolo, sono prioritariamente destinati al soddisfacimento in prededuzione dei crediti verso lo Stato...*".

In tutt'evidenza, la norma si riferisce ai due finanziamenti statali, per € 400.000.000 ed € 100.000.000, erogati nel 2019-2021 in favore di Alitalia SAI S.p.A. rispettivamente in forza dell'art. 1, comma 2, del D.L. 2 dicembre 2019, n. 137 (conv. in legge 30 gennaio 2020, n. 2) e in forza dell'art. 24 del D.L. 25 maggio 2021, n. 73 (conv. in legge 23 luglio 2021, n. 106).

Tali somme sono state erogate con priorità di rimborso rispetto a ogni altro debito della procedura, come sancito dal D.L. 2 dicembre 2019, n. 137, e dal D.L. 25 maggio 2021, n. 73. Entrambi i

finanziamenti sono stati concessi per sostenere la continuità aziendale e prevenire l'interruzione del servizio pubblico, applicando interessi al tasso Euribor a sei mesi maggiorato di 1.000 punti base (10%).

Dunque:

(I) entrambi i finanziamenti statali sono stati erogati ai fini della prosecuzione dell'attività d'impresa e, segnatamente, per *“consentire di pervenire al trasferimento dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria e alle altre società del medesimo gruppo”* e connesse *“indifferibili esigenze gestionali”* (art. 1, comma 2, del D.L. 2 dicembre 2019, n. 137) e, altresì, al fine di *“scongiurare il rischio di interruzione del servizio di trasporto aereo di linea di passeggeri”* (art. 24 del D.L. 25 maggio 2021, n. 73); ciò nell'ottica di valorizzazione degli asset aziendali di Alitalia SAI S.p.A. allo scopo di ottenere dalla vendita di questi in regime di continuità aziendale (c.d. *“going concern”*) un ricavato maggiore di quello che sarebbe stato il prezzo della cessione *“atomistica”* dei singoli beni;

(II) i relativi crediti statali per totali € 500.000.000 (€ 400.000.000 + € 100.000.000) oltre interessi beneficino – sempre per espressa previsione normativa – del grado di prededuzione antergata rispetto ad ogni altro credito verso la Procedura di Amministrazione Straordinaria di Alitalia.

Con riferimento agli stessi finanziamenti è stato altresì previsto, dall'art. 11-quater, comma 6 del D.L. 25 maggio 2021, n. 73, cit., che *“nelle more della cessione dei complessi aziendali, i Commissari Straordinari... (omissis)... possono procedere, anche in deroga al disposto di cui all'art. III bis, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, al pagamento degli oneri e dei costi funzionali alla prosecuzione dell'attività d'impresa di ciascuno dei rami del compendio aziendale*

*(...) che potranno essere antergati ad ogni altro credito”*.

Circa il regime delle prededuzioni, l'art. III-bis L.Fall. stabilisce, al comma 2, che il pagamento dei crediti prededucibili deve avvenire (al pari di quelli concorsuali) nel rispetto delle cause di prelazione e, al comma 4, che nel caso in cui l'attivo della Procedura non sia capiente a soddisfare tutti i creditori prededucibili, debbano essere rispettati *“i criteri della graduazione e della proporzionalità, conformemente all'ordine assegnato dalla legge”*.

L'art. 11-quater, comma 6 del D.L. 25 maggio 2021, n. 73 deroga quindi al disposto dell'art. III-bis L.Fall. consentendo ai Commissari Straordinari di Alitalia SAI di effettuare pagamenti di crediti *“funzionali alla prosecuzione dell'attività d'impresa”* – come sono, per espressa previsione normativa, quelli sorti per effetto dell'erogazione dei finanziamenti di € 400.000.000 ed € 100.000.000 – senza rispettare le cause di prelazione.

Come intuibile, questa notevole erosione dell'attivo della Procedura in favore dello Stato (che, come visto, beneficia per legge non solo della prededuzione dei propri crediti per € 500.000.000 oltre interessi, ma anche, e soprattutto, dell'antergazione *“ad ogni altro credito”*) può significativamente impattare sull'effettiva recuperabilità dei crediti insinuati al passivo – anche se in prededuzione – da parte di altri creditori, in quanto crediti che, seppur sorti in corso di Procedura, hanno grado postergato rispetto ai crediti dello Stato relativi al recupero dei citati finanziamenti per totali € 500.000.000 oltre interessi.

Sullo stesso tema, in riferimento ad ulteriori due finanziamenti statali per totali € 900.000.000 oltre interessi, ricevuti da Alitalia SAI in corso di procedura (2017) e ritenuti aiuti di stato illegittimi dalla Commissione Europea con la Decisione 10/09/2021 n. 795 (*“La Commissione ritiene che la misura di aiuto, consistente in un prestito di 600 milioni di EUR e in un prestito di 300 milioni di EUR, concessa a favore di Alitalia costituisca un aiuto incompatibile. L’Italia ha dato illegalmente esecuzione all’aiuto in violazione dell’articolo 108, paragrafo 3, TFUE”*), va altresì osservato che il già menzionato art. 31 del D.L. 4 maggio 2023 n. 48, nello stabilire che i proventi dell’attività liquidatoria di Alitalia SAI sono prioritariamente destinati al soddisfacimento in prededuzione dei crediti statali, include espressamente in tali crediti quelli *“da recupero di aiuti di Stato dichiarati illegittimi dalla Commissione europea”*. In particolare, il primo prestito è stato concesso con D.L. 2 maggio 2017, n. 55 (*“Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia S.p.A.”*), il cui art. 1 disponeva: *“Al fine di evitare l’interruzione del servizio svolto da Alitalia – Società Aerea Italiana – SpA in amministrazione straordinaria, per i collegamenti aerei nel territorio nazionale e con il territorio nazionale, ivi compresi quelli con oneri di servizio pubblico ai sensi della vigente normativa europea, tenuto conto delle gravi difficoltà di ordine sociale e dei gravi disagi per gli utenti che tale interruzione determinerebbe, è disposto un finanziamento a titolo oneroso di seicento milioni di EUR, della durata di sei mesi, [...] a favore di Alitalia – Società Aerea Italiana – S.p.A in amministrazione straordinaria, da utilizzare per le indilazionabili esigenze gestionali della società stessa e delle altre società del gruppo sottoposte alla procedura di amministrazione straordinaria [...]”*. Il prestito aggiuntivo è stato concesso con D.L. 148/2017, che ha portato il finanziamento dello Stato a € 900.000.000 ex art. 12, comma 2: *“Allo scopo di garantire l’adempimento delle obbligazioni di trasporto assunte dall’amministrazione straordinaria fino alla data di cessione del complesso aziendale senza soluzione di continuità del servizio di trasporto aereo e assicurare la regolare prosecuzione dei servizi di collegamento aereo nel territorio nazionale e per il territorio nazionale esercitati dalle società di cui al precedente comma 1 nelle more dell’esecuzione della procedura di cessione dei complessi aziendali, l’ammontare del finanziamento [...] è incrementato di 300 milioni di EUR”*. La Commissione Europea ha stabilito che i finanziamenti concessi ad Alitalia costituiscono aiuti di stato illegittimi (di cui Alitalia SAI è la beneficiaria diretta) e devono essere recuperati dall’Italia, mediante azioni che possono riguardare anche altre società del medesimo gruppo, se queste formano un’unica entità economica con Alitalia.

Sull’effettiva recuperabilità dei crediti insinuati al passivo in prededuzione da parte di altri creditori della Procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. influisce, dunque, anche l’obbligo restitutorio in questione (€ 900.000.000 oltre interessi), sebbene tale credito statale avente per oggetto l’azione di recupero non sia munito dell’antergazione prevista dalla legge per i crediti relativi ai finanziamenti di totali € 500.000.000 oltre interessi erogati in favore di Alitalia SAI (art. 1, comma 2, del D.L. 2 dicembre 2019, n. 137 e art. 24 del D.L. 25 maggio 2021, n. 73); infatti, con il D.L. 30 aprile 2019 n. 34 è stata disposta l’abrogazione del rango prioritario del prestito statale da € 900.000.000 oltre interessi (art. 37, comma 5: *“... le parole al terzo periodo “ed è restituito entro sei mesi dall’erogazione in prededuzione, con priorità rispetto a ogni altro debito della procedura» sono soppresse”*).