



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

D.L. 137/2019 / A.C. 2284

Dossier n° 52 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 11 dicembre 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2284
D.L.	137/2019
Titolo:	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
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	2
Date:	
emanazione:	2 dicembre 2019
pubblicazione in G.U.:	2 dicembre 2019
presentazione:	2 dicembre 2019
assegnazione:	3 dicembre 2019
scadenza:	31 gennaio 2020
Commissione competente :	IX Trasporti
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

L'articolo 1 prevede una serie di misure per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria, confermando il prestito di 400 milioni € per sei mesi, già previsto dal DL n. 124/2019, ma apportando modifiche al programma della procedura di amministrazione straordinaria per il trasferimento dei complessi aziendali ed ai poteri dell'organo commissariale.

Il comma 1 prevede in dettaglio la concessione nell'anno 2019 di un finanziamento a titolo oneroso di 400 milioni € della durata di sei mesi, in favore di Alitalia S.p.a. e delle altre Società del gruppo in amministrazione straordinaria, per le loro indifferibili esigenze gestionali e per l'esecuzione del piano di iniziative ed interventi che sono previsti nel successivo comma 3.

Si dispone che il finanziamento sia concesso con un decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e si conferma la finalizzazione a pervenire al trasferimento dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia – Società Aerea Italiana – S.p.A. in amministrazione straordinaria ed alle altre società del medesimo gruppo anch'esse in amministrazione straordinaria.

Tale finanziamento sostituisce quello già previsto all'articolo 54 del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, in corso di esame parlamentare per la conversione in legge, e che si riferiva solamente alle esigenze gestionali delle stesse società: tale articolo 54 viene pertanto abrogato dal successivo comma 6 dell'articolo 1, il quale dispone altresì che ai relativi oneri si provveda a valere sulle risorse stanziare ai sensi dello stesso articolo 54 del D.L. n. 124/2019.

Per quanto riguarda il tasso di interesse da applicare al finanziamento concesso, il comma 2 dispone l'applicazione di interessi al tasso Euribor a sei mesi pubblicato il giorno lavorativo antecedente la data di erogazione, maggiorato di 1.000 punti base.

Per quanto riguarda la restituzione, questa è prevista, per capitale e interessi, in prededuzione, con priorità rispetto a ogni altro debito della procedura. Non è previsto un termine esplicito per la restituzione del prestito.

L'art. 54 del D.L. n. 124 ha previsto la restituzione del prestito entro sei mesi dalla erogazione e, in ogni caso, entro 30 giorni dall'intervenuta efficacia della cessione dei complessi aziendali.

La disposizione prevede altresì che il finanziamento **possa essere erogato anche mediante anticipazioni di tesoreria** da estinguere nel medesimo anno con l'emissione di ordini di pagamento sul pertinente capitolo di spesa.

Le **somme corrisposte in restituzione del finanziamento sono versate** all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al **Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato** di cui alla legge n. 432 del 1993.

Si ricorda che alla società Alitalia S.p.A., in amministrazione straordinaria dal 2 maggio 2017, sono stati concessi, **oltre ai 400 milioni** previsti dalle norme in esame, i seguenti **finanziamenti a titolo oneroso**:

- **600 milioni di €** con il D.L. n. 50/2017;
- incrementati di **300 milioni di €** con il D.L. n. 148/2017.

Tali finanziamenti prevedono l'applicazione di **interessi**, al tasso Euribor a sei mesi, pubblicato il giorno precedente la data di erogazione, maggiorato di 1.000 punti base (il tasso è di circa il 10%), dalla data di effettiva erogazione alla data del decreto del Ministro dello sviluppo economico di autorizzazione alla cessione dei complessi aziendali oggetto delle procedure (si era allora previsto, comunque fino a data non successiva al 31 maggio 2019).

Il **decreto-legge n. 34 del 2019** ha disciplinato la **restituzione del finanziamento** di 900 milioni di euro complessivi. Tale restituzione è stata prevista **nell'ambito della procedura di ripartizione dell'attivo dell'amministrazione straordinaria** a valere e nei limiti dell'attivo disponibile di Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria.

Per quanto riguarda gli **interessi sul finanziamento** a titolo oneroso, stimati in 145 milioni di euro nella Relazione illustrativa al decreto legge n. 134/2019, l'art. 37, comma 3 del D.L. n. 34/2019 ne ha disposto la **restituzione da parte di Alitalia**, dalla data di effettiva erogazione del finanziamento, fino alla data del decreto del Ministro dello sviluppo economico di autorizzazione alla cessione dei complessi aziendali oggetto delle procedure e, comunque, fino a data non successiva al 31 maggio 2019. Per quanto riguarda la procedura di restituzione, il successivo comma 4 dell'art. 37 ha disposto che **gli interessi sono versati all'entrata del bilancio dello Stato** "entro sessanta giorni dalla data del predetto decreto del Ministro dello sviluppo economico per essere riassegnati ad uno o più capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze per le finalità di cui al comma 1" del medesimo articolo 37 del decreto-legge n. 34 del 2019, vale a dire, al fine di essere destinati a consentire al Ministero dell'economia e delle finanze, nel limite dell'importo maturato a titolo di interessi, di sottoscrivere quote di partecipazione al capitale della società di nuova costituzione cui saranno trasferiti i compendi aziendali.

Tale riassegnazione è oggetto di modifica da parte del **comma 5 dell'articolo 1** in commento, il quale prevede invece che **gli interessi siano versati all'entrata del bilancio dello Stato con le modalità dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 135/2018**: si tratta della disposizione (come da ultimo modificata dall'art. 37, co. 6 del DL n. 34/2019), che ha previsto che il rimborso del finanziamento a titolo oneroso **nell'ambito della procedura di ripartizione dell'attivo dell'amministrazione straordinaria** a valere e nei limiti dell'attivo disponibile di Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria.

In base a tale modifica si applicano pertanto alla restituzione degli interessi sul prestito le stesse modalità già previste per la restituzione della quota capitale del finanziamento e non è più prevista la destinazione di tali risorse ad una parziale compartecipazione dello Stato ad una nuova compagine societaria alla quale dovessero essere attribuiti i compendi aziendali facenti capo ad Alitalia.

Vengono peraltro fatti salvi dal comma 5, gli effetti già prodotti dagli atti eventualmente posti in essere in attuazione della precedente formulazione della norma. Ciò, come risulta dalla relazione illustrativa, consente di fare salvi gli effetti già prodotti dagli atti, quali ad esempio i contratti, eventualmente posti in essere in attuazione dell'articolo 37, comma 1, del citato decreto legge n. 34 del 2019 (a mente del quale, "*... il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato ad avvalersi di primarie istituzioni finanziarie e legali a valere sulle risorse di cui al comma 4, nel limite di euro 200.000,00*").

Si ricorda che il **finanziamento** concesso ad Alitalia è stato **notificato**, secondo quanto riportato nella relazione tecnica al decreto-legge n.38 del 2018, a gennaio 2018 **alla Commissione europea**, in adempimento dell'obbligo di notifica previsto dalle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato. Il 23 aprile 2018 la Commissione ha comunicato di avere aperto "un'indagine approfondita per valutare l'eventuale violazione della normativa sugli aiuti di Stato". Nell'aggiornamento della relazione tecnica al decreto presentata il 14 giugno 2018 si dà conto del fatto che il Governo italiano, il 25 maggio 2018, ha presentato le proprie osservazioni alla decisione della Commissione di aprire un'indagine formale. L'Italia ha argomentato che l'intervento non costituisce un aiuto di Stato e che, in ogni caso, sarebbe da considerare un aiuto al salvataggio dell'impresa compatibile con il regime previsto ai sensi dell'articolo 107, comma 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Si ricorda altresì che il **decreto-legge n. 34 del 2019**, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ha autorizzato (articolo 37, comma 1) l'ingresso del Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale sociale

di una nuova società ("**NewCo Nuova Alitalia**"), nel limite dell'importo maturato a titolo di interessi sul prestito dato ad Alitalia Società aerea italiana Spa, quantificato nella Relazione tecnica al decreto in 145 milioni di euro, prevedendo che alla Nuova Alitalia siano trasferiti i compendi aziendali oggetto delle procedure di amministrazione straordinaria.

Il **6 novembre 2019** si è svolta, presso le competenti Commissioni parlamentari della Camera, l'**audizione dei Commissari Alitalia**, nella quale sono stati forniti **dati economico-finanziari aggiornati al primo semestre 2019**.

Per maggiori approfondimenti sulla procedura di Amministrazione straordinaria di Alitalia, sul complesso dei relativi interventi normativi e sulla disciplina del prestito, si rinvia all'apposita sezione del Portale della Documentazione della Camera dei deputati (Tema: [Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo](#)).

I **commi 3 e 4 dell'articolo 1**, prevedono **modifiche al programma della procedura di amministrazione straordinaria** per il trasferimento dei complessi aziendali nonché ai **poteri dell'organo commissariale**.

In dettaglio, le nuove disposizioni prevedono che:

- il **programma della procedura di amministrazione straordinaria** di Alitalia e delle altre società del gruppo **sia integrato** con un **piano** contenente le **iniziative e gli interventi di riorganizzazione ed efficientamento della struttura** e delle attività aziendali, funzionali alla tempestiva definizione **delle procedure di trasferimento dei complessi aziendali**; l'integrazione del programma deve essere approvata dal Ministero dello sviluppo economico in base all'articolo 60 del decreto legislativo n. 270 del 1999 (**comma 3**);

- **l'organo commissariale** della società espleti, **entro il 31 maggio 2020, le procedure** necessarie per pervenire al **trasferimento dei complessi aziendali** quali **risultanti dal nuovo piano** delle iniziative e interventi, **assicurando la discontinuità anche economica della gestione da parte del soggetto cessionario, eventualmente anche utilizzando le modalità**, previste dall'art. 4, co. 4-quater del DL n. 347/2003, le quali consentono tra l'altro ai commissari straordinari **di individuare l'affittuario o l'acquirente, a trattativa privata**, fermo restando il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione, **tra i soggetti che garantiscono**, a seconda dei casi, **la continuità nel medio periodo del relativo servizio pubblico essenziale**, ovvero la continuità produttiva dello stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, **anche con riferimento alla garanzia di adeguati livelli occupazionali, nonché la rapidità ed efficienza dell'intervento**, anche con riferimento ai profili di tutela ambientale e il rispetto dei requisiti previsti dalla legislazione nazionale e dai Trattati sottoscritti dall'Italia (**comma 4**).

L'articolo 4, comma 4-quater del decreto-legge n. 347 del 2003 stabilisce inoltre che il canone di affitto o il prezzo di cessione non siano inferiori a quelli di mercato come risultanti da perizia effettuata da primaria istituzione finanziaria o di consulenza aziendale con funzione di esperto indipendente, individuate ai sensi delle disposizioni vigenti, con decreto del Ministro dello sviluppo economico e che le offerte siano corredate da un piano industriale e finanziario nel quale devono essere indicati gli investimenti, con le risorse finanziarie necessarie e le relative modalità di copertura, che si intendono effettuare per garantire le predette finalità nonché gli obiettivi strategici della produzione industriale degli stabilimenti del gruppo.

La medesima disposizione richiama poi l'applicazione di alcune norme della legge fallimentare (R. D. n. 267 del 1942) in materia di affitto e vendita dei complessi aziendali.

Con riferimento all'affitto dei complessi aziendali si considerano applicabili le disposizioni di cui ai commi terzo, quinto e sesto dell'articolo 104-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (relativi rispettivamente al diritto di ispezione presso i complessi aziendali e recesso da parte del curatore fallimentare, al diritto di prelazione dell'affittuario e l'esonero dalla responsabilità nel caso di retrocessione dei complessi aziendali per i debiti maturati sino alla retrocessione) precisando che l'autorizzazione di cui al quinto comma dell'articolo 104-bis è rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico e al comitato dei creditori previsto dal terzo e quinto comma si sostituisce il comitato di sorveglianza.

Con riferimento alla vendita dei complessi aziendali si richiama l'applicazione dei commi dal quarto al nono dell'articolo 105 della legge fallimentare. Tali disposizioni prevedono che:

- salva diversa convenzione, **è esclusa la responsabilità dell'acquirente per i debiti relativi all'esercizio delle aziende cedute, sorti prima del trasferimento**;
- Il curatore può procedere altresì **alla cessione delle attività e delle passività dell'azienda o dei suoi rami, nonché di beni o rapporti giuridici individuabili in blocco**, esclusa comunque la responsabilità dell'alienante prevista dall'articolo 2560 del codice civile.
- La cessione dei crediti relativi alle aziende cedute, anche in mancanza di notifica al debitore o di sua accettazione, ha effetto, nei confronti dei terzi, dal momento dell'iscrizione del trasferimento nel registro delle imprese. Tuttavia il debitore ceduto è liberato se paga in buona fede al cedente.
- I privilegi e le garanzie di qualsiasi tipo, da chiunque prestate o comunque esistenti a favore del cedente, conservano la loro validità e il loro grado a favore del cessionario.
- Il curatore può procedere alla liquidazione anche mediante il conferimento in una o più società, eventualmente di nuova costituzione, dell'azienda o di rami della stessa, ovvero di beni o crediti, con i relativi rapporti contrattuali in corso, esclusa la responsabilità dell'alienante ai sensi dell'articolo 2560 del codice civile ed osservate le disposizioni inderogabili contenute nella sezione II del Capo VI della legge

- fallimentare, facendo salve eventuali diverse disposizioni previste in leggi speciali.
- Il pagamento del prezzo può essere effettuato mediante accollo di debiti da parte dell'acquirente solo se non viene alterata la graduazione dei crediti.

In base all'articolo 2 il decreto legge **entra in vigore dal 3 dicembre 2019**.

Relazioni allegate

Il provvedimento non risulta corredato né dell'analisi tecnico-normativa né dell'analisi di impatto della regolamentazione, neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dell'AIR ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento.

Si ricorda che il [DPCM n. 169 del 2017](#), che reca il nuovo regolamento sull'AIR, sulla verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e sulle consultazioni, prevede, all'articolo 7, la possibilità, per l'amministrazione competente, di richiedere al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio l'esenzione dall'AIR in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità per i destinatari; numero esiguo di destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; limitata incidenza sugli assetti concorrenziali di mercato. In base all'articolo 6, infine l'AIR è sempre esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-bis (regolamenti di organizzazione dei ministeri) e 4-ter (regolamenti di riordino delle disposizioni regolamentari vigenti) della legge n. 400 del 1988.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il provvedimento interviene in una materia, quella della crisi di Alitalia, caratterizzata da una significativa stratificazione normativa: si segnalano, da ultimo, l'articolo 2 del decreto-legge n. 135/2018, l'articolo 37 del decreto-legge n. 34/2019 e l'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Il comma 6 dell'articolo 1 dispone l'abrogazione dell'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019 (il cd. "DL fiscale") ancora in corso di conversione.

Si ricorda che il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 124/2019 ha concluso l'esame in prima lettura alla Camera il 6 dicembre scorso ed è attualmente all'esame del Senato (AS 1638).

Nel corso dell'esame alla Camera, in occasione del rinvio in Commissione deliberato dall'Assemblea nella seduta del 4 dicembre scorso, la VI Commissione finanze ha preso atto dell'abrogazione dell'articolo 54; l'articolo è stato quindi espunto dal testo rinviato all'Assemblea (A.C. 2220-A/R);

È stato inoltre presentato presso la 5ª Commissione bilancio del Senato, nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di bilancio 2020 (S. 1586), un emendamento dei relatori (28.0.2000) che riproduce il testo del provvedimento in esame; l'emendamento inoltre abroga e fa salvi gli effetti del decreto-legge in esame. Nella seduta del 10 dicembre 2019 della Commissione Bilancio del Senato, l'emendamento 28.0.2000 è stato dichiarato inammissibile per estraneità di materia.

Limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente

Con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che degli 8 commi, 2 (commi 1 e 3 dell'articolo 1) rinviando, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi; si tratta in particolare di un decreto del Ministro dello sviluppo economico e di un piano integrativo del programma della procedura di amministrazione straordinaria.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Come già si è ricordato il comma 6 dell'articolo 1 prevede **l'abrogazione dell'articolo 54 del decreto-legge n. 124/2019 (cd. "DL fiscale") ancora in corso di conversione**.

In proposito, si ricorda che precedenti di abrogazione di norme di decreti-legge non ancora convertiti sono risalenti ed anteriori all'istituzione del Comitato per la legislazione; si segnala in particolare, in materia scolastica, il decreto-legge n. 393/1970 che abrogava gli articoli 3, 8 e 9 e singoli commi degli articoli 5 e 6

del decreto-legge n. 384/1970 (entrambi i decreti-legge furono convertiti in legge senza modificazioni) e, in materia tributaria, il decreto-legge n. 3/1997 che abrogava il comma 3 dell'articolo 6 e i commi 4, 11 e 13 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 669/1996 (il solo decreto-legge n. 669/1996 fu convertito in legge).

In epoca più recente, in materia di crisi bancarie, i decreti-legge n. 157 e n. 162 del 2008 hanno contenuto norme integrative, senza peraltro operare modifiche testuali, del decreto-legge n. 155 del 2008; *al riguardo si segnala che, in occasione dell'esame del disegno di legge C. 1936 di conversione del decreto-legge n. 162/2008 il Comitato, nel parere espresso nella seduta del 26 novembre 2008, ha raccomandato "di evitare – e ove esistente rimuovere – l'intreccio tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame del Parlamento".*

Si ricorda altresì che il Comitato ha inoltre costantemente raccomandato di evitare, nel corso dell'iter parlamentare, la confluenza di disposizioni di decreti-legge in altri decreti-legge in corso di conversione; ad esempio, nel parere reso nella seduta del 6 dicembre 2016 sul disegno di legge C. 4158 di conversione del decreto-legge n. 189/2016 (nell'ambito del quale erano confluiti i contenuti del decreto-legge n. 205/2016), il Comitato ha raccomandato di "evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si segnala che al comma 2 dell'articolo 1 il riferimento al "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui alla legge 27 ottobre 1993, n. 432" *andrebbe sostituito con quello, corretto, al "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398".*