

LUISS 

Dipartimento di IMPRESA E MANAGEMENT

Cattedra di *DIRITTO PUBBLICO DELL' ECONOMIA*

**Il caso Alitalia: Il
divario tra pubblico e
privato e il tramonto
della compagnia di
bandiera**

RELATORE:

Prof.ssa Mirella Pellegrini

CANDIDATA

Chiara Scognamiglio

Matr. 242341

Anno Accademico 2021/2022

INDICE:

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1: ALITALIA: TRA STORIA E IMPRENDITORIA PUBBLICA.....	4
1.1. Breve storia delle ali tricolore.....	4
1.1.2. L'IRI: il prototipo perfetto dell'interventismo statale	9
1.2. Lo stato " <i>imprenditore</i> " e la cultura del tempo.	11
1.2.3. La disciplina giuridica dello " <i>stato imprenditore</i> " all'epoca della Prima Repubblica.....	17
CAPITOLO 2: LA TRANSIZIONE DALLO STATO IMPRENDITORE ALLO STATO SUPERVISORE:.....	19
2.1. La prima crisi di Alitalia.....	19
2.2. Il secondo periodo di crisi e la cordata di imprenditori chiamati a " <i>salvare</i> " la compagnia in nome dell'Italia:	23
2.3. Gli sviluppi dell'impresa pubblica e il fenomeno della privatizzazione	31
2.3.1. La disciplina delle privatizzazioni nel diritto dell'economia	34
CAPITOLO 3: LE DIRETTIVE EUROPEE E LA FINE DI ALITALIA	38
Premessa	38
3.1. Il processo di integrazione Europea e la nuova concezione di mercato	38
3.1.1. L'AGCM: concorrenza e mercato.....	42
3.2. Come il processo di integrazione europea ha posto fine alla saga degli aiuti di stato.....	49
3.3. Dalla gestione Etihad al fallimento storico	52
CONCLUSIONI	59
BIBLIOGRAFIA.....	60
SITOGRAFIA	62

INTRODUZIONE

L'obiettivo del presente elaborato è quello di analizzare il ruolo che lo Stato ha avuto all'interno dell'economia negli ultimi settant'anni. L'interventismo statale ha assunto un ruolo di forte rilevanza all'interno del panorama giuridico italiano sin dagli albori del ventesimo secolo, ed ha affondato le sue radici nelle tradizioni nazionali che hanno da sempre contraddistinto il quadro sociopolitico dell'Italia. Questa forma di interventismo statale è naturalmente mutata durante il tempo, in quanto i meccanismi insiti nella struttura delle nazioni non sono mai fermi e statici, anzi, tendono ad evolversi e ad adattarsi ai cambiamenti dell'ambiente circostante, il quale indirettamente ne influenza l'andamento. Dunque, con queste premesse, questo elaborato intende ripercorrere le tappe principali dell'evoluzione dei poteri statali all'interno dell'economia italiana, e, per farlo, si avvale del supporto di un caso esemplare, vittima dell'interventismo pubblico, e capace di descrivere alla perfezione le conseguenze di ogni mutamento del ruolo dello Stato nell'economia. Il caso di cui si discute è quello relativo alla compagnia di bandiera italiana "Alitalia", azienda detenuta dagli albori per una grossa percentuale dallo Stato (quando direttamente e quando indirettamente), e protagonista di una serie di vicende che l'hanno poi portata al fallimento. Dunque, attraverso questi capitoli, si propone un'analisi approfondita sull'evoluzione del ruolo dello Stato all'interno della compagnia, contestualizzandone sempre il panorama storico, e passando dal caso particolare alla disciplina generale che ne ha regolato le fasi. Nel primo capitolo si analizza brevemente la storia della compagnia, trattando delle varie forme di impresa pubblica e di intervento pubblico che si sono sviluppati intorno alla metà del Novecento, passando poi ad esaminare la disciplina in questione che ne regola le fattispecie e le conseguenze che essa ha apportato al contesto socioeconomico della Nazione. Successivamente, nel secondo capitolo si procede con l'evoluzione della disciplina in questione e con il primo grande stadio, denominato "*stadio delle privatizzazioni*", che ha diminuito sostanzialmente i poteri che lo Stato ha nell'ambito economico, e che ha segnato un grande passo verso la trasformazione del sistema italiano, in vista del processo di integrazione europea. Contestualmente, si affronterà il corrispondente periodo storico che ha segnato la vita della compagnia di bandiera, in modo tale da verificare in modo diretto e concreto l'applicazione delle modifiche alla disciplina vigente e alle tradizioni nazionali, e le conseguenze che lo stadio delle "*privatizzazioni*" ha apportato sulle imprese partecipate dallo Stato. Infine, nel terzo ed ultimo capitolo, si affronterà l'ultima grande circostanza

che ha modificato sostanzialmente il ruolo dello Stato dell'economia italiana (e di altre nazioni): il processo di integrazione europea. Si vedrà come, attraverso il caso della compagnia di bandiera, l'introduzione di nuove norme e trattati e il necessario adattamento alle regole comunitarie abbiano portato la nazione italiana allo stravolgimento del suo assetto normativo, e come conseguenza, al cambiamento del *modus operandi* di determinate imprese. Infine, attraverso l'analisi del caso, il lavoro si prefigge di verificare in che modo i mutamenti del sistema di interventismo statale si siano ripercossi sul sistema economico italiano, e come essi ne abbiano influenzato l'andamento.

CAPITOLO 1: ALITALIA: TRA STORIA E IMPRENDITORIA PUBBLICA

1.1. Breve storia delle ali tricolore

Alitalia, la compagnia di bandiera italiana, ha mantenuto per anni il primato nell'industria dei trasporti aerei, apparendo come un simbolo di eleganza e qualità per tutti i cittadini italiani: azienda di grande successo, che ha prolungato la sua espansione per circa 70 anni, e il quale marchio ha costituito un vero e proprio emblema per tutto il mondo come un simbolo dell'identità italiana.

C'è da dire, però, che il cammino dell'azienda è stato tutt'altro che in discesa, anzi, parliamo di una compagnia che ha ottenuto tanti successi quante sconfitte e periodi critici, e il contesto storico in cui nasce può certamente aiutare a comprenderne le peculiarità e le ragioni delle successive fasi di espansione e declino.

Alitalia viene fondata il 16 settembre 1946 a Roma dal Governo italiano, come "*Alitalia-Aerolinee Italiane Internazionali*", e con forma S.P.A. Il 5 maggio del 1947 inaugura la sua attività nell'industria dei trasporti aerei con il primo volo Torino-Catania: quella mattina decollavano 18 passeggeri su un FIAT G.12ca, denominato "*Alcione*", e, qualche mese dopo, l'azienda si espandeva anche a livello internazionale con il primo volo diretto ad Oslo. Inoltre, circa un anno dopo, l'Alitalia inaugurò con i Lancastrian la prima tratta intercontinentale tra Milano e Buenos Aires. Successivamente, nel 1957, la compagnia diventò ufficialmente vettore nazionale con la nuova denominazione sociale "*Alitalia-*

Linee Aeree Italiane S.P.A.”, fino ad ottenere la settima posizione nella classifica dei vettori internazionali durante gli anni Settanta.

Sempre nel 1957, la LAI¹ (linee aeree italiane), che ai tempi vantava il primato nell’industria del trasporto aereo italiano, venne liquidata ed assorbita da Alitalia, cambiando denominazione in “*Alitalia-Linee Aeree Italiane*”: è così che la LAI, anch’essa controllata dall’IRI, smise di essere una minaccia competitiva per la compagnia di bandiera.

Nel 1946 il capitale sociale dell’azienda era costituito da 900 milioni di lire, ripartito per il 40% alla British European Airways e per il 60% all’ Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), e, in seguito alla fusione con la LAI, le azioni dell’azienda erano possedute per l’88,7% dallo Stato italiano, per il 6,75% da società private britanniche, e per il 4,48% da società private italiane (come FIAT).

Dall’inizio degli anni 60 alla fine degli anni 90 la compagnia attraversò una fase di forte espansione, caratterizzata dall’introduzione dei primi aerei a reazione e la consegna di alcuni aerei di calibro come il Boeing 747-100 e i Douglas DC-10. Inoltre, durante questo periodo, si sviluppò il più grande simbolo di riconoscimento della compagnia: il suo attuale logo, conosciuto in tutto il mondo, denominato da una “A” tricolore con funzione di rappresentanza dell’italianità.

Il primo e inguaribile momento di rottura fu a metà degli anni 90, quando la liberalizzazione dei mercati² e l’ingresso delle compagnie low cost nel mercato dei trasporti aerei provocarono l’aumento della concorrenza e la crisi delle aziende che concentravano il loro business sulle tratte più brevi, tra cui la stessa Alitalia. È così che la compagnia attraversò un periodo di forte crisi economica che cercherà di risanare attraverso svariati tentativi di alleanze con altre compagnie: essendo stati inutili i dialoghi con Air France, compagnia di bandiera francese, Alitalia si spinse verso KLM in cerca di un’alleanza che avrebbe potuto giovare ad entrambe. La compagnia olandese puntava sulle tratte a lungo raggio, ed era, invece, più debole sulle rotte brevi, mentre Alitalia basava la sua strategia sulle tratte a breve percorrenza e necessitava investimenti sulle

¹ Bordoni A., *Lai e Alitalia negli anni d’oro dell’aviazione commerciale*, LOCISMA 2018.

² Per liberalizzazione dei mercati si intende precisamente la liberalizzazione del trasporto aereo, fenomeno che si sviluppò tra il 1987 e 1997 e di cui parleremo con maggiore accuratezza nei capitoli successivi.

tratte intercontinentali. L'intesa partì inizialmente come una fusione, e si svilupperà definitivamente, nel 1999, come una *join-venture*.

La fusione programmava un aumento dei ricavi dell'azienda di 2000 miliardi di lire entro il 2002, una ripartizione degli utili del 50% e un contributo di 200 miliardi di lire da parte di KLM agli investimenti sostenuti da Alitalia per il lancio di Malpensa. Inoltre, l'intesa prevedeva la formazione di una struttura di controllo comune³. Infine, l'obiettivo ultimo dell'accordo era quello di creare il più grande network europeo per numero di passeggeri: si stimarono, infatti, circa 40 milioni di persone trasportate ed un totale di quasi 300 aerei decollati.

Il panorama annunciato appariva affascinante, fino a quando, nell'aprile del 2000, KLM⁴ decise di non rispettare l'alleanza con Alitalia a causa delle prolissità della burocrazia italiana e della caduta del governo Prodi⁵: l'allora amministratore delegato Domenico Cempella si dimise e KLM pagò una multa di 250 milioni pur di non continuare quello che venne considerato un "*accordo sbagliato*". È certamente da questo momento in poi che l'azienda iniziò a versare in uno stato di crisi sempre più acuta e irreversibile.

Il contesto storico⁶ degli inizi del Ventunesimo secolo era caratterizzato da una forte instabilità politica e culturale, dovuta principalmente all'attentato del settembre 2001, che provocò conseguenze dannose anche per il settore dei trasporti. Nella compagnia, infatti, si riscontrò un forte calo dei passeggeri e il nuovo amministratore delegato, Francesco Mengozzi, decise di abbandonare le tratte intercontinentali e puntare ancora di più sulle rotte brevi, alimentando così la competizione con le nuove compagnie low-cost. La decisione si rivelò fallimentare: cominciarono i tagli dei dipendenti, gli scioperi, e le cancellazioni dei viaggi. Il malcontento generale e i problemi si inacutirono, fino ad arrivare al fatidico periodo delle privatizzazioni: prima il Governo Berlusconi, a causa delle tante proteste, decise di annullare il piano di ricapitalizzazione e privatizzazione proposto da Mengozzi, e, successivamente ad un prestito di 400 milioni di euro da parte

³ In modo tale da poter prendere delle decisioni in modo congiunto, senza escludere nessuna delle parti e creare disappunti.

⁴ Campella D., *Alitalia-Klm, matrimonio da 40 milioni di passeggeri*, in "LA REPUBBLICA", 30 luglio 1999

⁵ È già da questi accadimenti primordiali che si può intendere il modo in cui la burocrazia italiana si intrometteva continuamente nelle faccende di stampo economico, e come la sua grossa influenza abbia portato molto spesso l'azienda a prendere decisioni sbagliate pur di mantenerne il controllo. 3

⁶ Napoli A., *La storia di Alitalia*, Meetup, giugno 2008

del Tesoro, posto in essere con il tentativo di risanare l'ennesima crisi, venne definitivamente approvato un programma di privatizzazione⁷.

Nel 2007 AirFrance-KLM propose un'offerta di acquisto ad Alitalia, la quale avrebbe fatto mantenere allo Stato italiano una minima partecipazione ed un posto in consiglio di amministrazione, ma l'ex presidente del consiglio, nel 2008, non garantisce di accettare l'offerta e decide di salvaguardare l'italianità quotando in borsa l'azienda rilevata dal CAI (compagnia aerea italiana). Partì così la cordata di imprenditori realizzata da Intesa Sanpaolo, denominata i "capitani coraggiosi" e capitanata da Roberto Colaninno: tra i nomi dell'industria che primeggiavano all'interno della cordata ricordiamo Benetton, Riva, Marcegaglia e Caltagirone. Infine, la CAI venne ridefinita come Alitalia-Compagnia Aerea Italiana SPA.

Il piano di Alitalia con CAI, denominato progetto Fenice, era quello di sviluppare il proprio core business sui voli nazionali, aumentandoli del 50%, e, invece, abbandonare quello dei voli oltreoceano, tagliando ben 30 destinazioni. È così che, aumentando ancor di più la competizione con le compagnie low-cost, l'azienda ha accumulato sempre più debiti, arrivando, nel 2011, ad avere un buco di circa 70 milioni di perdite.

Intanto, nel giro di 5 anni, la compagnia cambiò circa 3 amministratori delegati⁸ e, nel 2013, fu costretta ad attuare un'operazione di ricapitalizzazione, alla quale, però, AirFrance decise di non partecipare: la CAI, travolta da una crisi finanziaria, iniziò le trattative con Eithad Airways e l'allora premier Enrico Letta tentò una mediazione con il governo arabo per la nascita della join venture Alitalia Sai, con circa il 50% delle partecipazioni in mano alla compagnia del Medio Oriente. Con questa collaborazione, Alitalia raggiunse qualche traguardo importante: Eithad, infatti, riuscì a chiudere il bilancio del 2015 con una riduzione delle perdite a 200 miliardi.

Nel 2016 la compagnia affrontò l'ennesima crisi finanziaria, alla quale intervenne Eithad⁹ con un finanziamento che garantì lo sviluppo di un nuovo piano di ristrutturazione dell'impresa: questo piano, però, non si attuò mai, e, nel 2017, venne presentata la domanda per l'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria.

⁷ Zappa G., *La Nazionalizzazione delle imprese*, GIUFFRÈ, 1964

⁸ Napoli A., *La storia di Alitalia*, op. cit, cit.

⁹ Giacco A., Stecchetti L., *La saga Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, Rivista quadrimestrale 2/2020

La procedura di amministrazione controllata di Alitalia iniziò il 2 maggio 2017: venne approvato un piano di ricostruzione industriale, che prevedeva la modifica del vecchio business model con l'obiettivo ultimo di sanare lo stato di crisi economica in cui l'azienda versava. Il piano si basava principalmente sulla rivisitazione delle tratte a medio e a lungo raggio, e sul numero delle ore di volo giornaliero per le tratte brevi. Il progetto, inoltre, prevedeva lo sviluppo di un nuovo piano di investimento in tecnologie di ultima generazione, per tentare di aumentare i ricavi: vennero investiti circa 200 milioni di euro in nuove tecnologie, tra cui il più importante sistema "Sabre", il quale si rivelò fondamentale per incrementare la produttività e generare ulteriori ricavi.

Di seguito, viene riportata la situazione contabile in cui versava l'azienda al 28 febbraio 2017. Dai conti, si evince chiaramente lo stato di crisi dell'impresa, con una perdita di circa 205.245 euro/mgl e un patrimonio netto pari a 851.293 euro/mgl.

Alitalia S.p.A.	
Patrimonio Netto al 28 febbraio 2017 per verifica ex artt. 2446/2447	
€/mgl	28.02.2017
Capitale Sociale	103.105
Riserve di capitale	687.993
Riserva SFP	221.584
Altre riserve	(28.945)
Risultati portati a nuovo	(851.293)
Risultato di periodo	(205.245)
Totale patrimonio netto	(72.801)
2/3 Capitale Sociale	68.737
Δ vs. soglia rilevanza art. 2446	(141.537)
Δ vs. soglia rilevanza art. 2447	(72.851)
Riserva Hedge Accounting	(38.449)
Patrimonio netto (inclusa riserva Hedge Accounting)	(111.249)

¹² 10

A settembre del 2018 iniziarono ad emergere i primi utili nelle casse della compagnia, i quali, però, non risultarono sufficienti a risollevare l'azienda dalla crisi. Dunque, si ritenne ancora una volta necessario l'intervento indiretto dello Stato, che ritornò azionista di Alitalia con una partecipazione del 15% posseduta dal Tesoro e con ferrovie dello Stato

¹⁰ **Relazione Illustrativa ex artt. 2446/2447 C.C. al 28 febbraio 2017,**
http://www.fallcoweb.it/home/pdf/alitalia/situazione_patrimoniale_aggiornata.pdf consultata il giorno 25/02/2022.

come partner. Queste partecipazioni risultarono efficienti per la ricostruzione di un nuovo Business Plan, che rimase invariato fino agli ultimi giorni della compagnia.

Il percorso dell'azienda si conclude il 15 ottobre 2021¹¹, quando Alitalia cesserà di esistere in modo definitivo. La Compagnia di bandiera muore, e il suo brand viene ceduto attraverso una gara pubblica alla nuova compagnia che gestirà gli asset del settore volo: Ita Airways. Il Governo istituisce un fondo di 100 milioni di euro per rimborsare tutti coloro i quali avevano prenotato un volo con partenza successiva al 15 Ottobre e per rimborsare i buoni accumulati sulla piattaforma.

La nuova compagnia aerea viene avviata con metà della flotta e circa il 30% dei dipendenti, e, in linea con il rinnovamento europeo, nasce con una spinta ecologica orientata alla diminuzione delle Emissioni di CO2 e al rinnovamento sostenibile.

1.1.2. L'IRI: il prototipo perfetto dell'interventismo statale

L'IRI venne fondato nel 1933¹² durante il periodo fascista con l'obiettivo di tagliare i legami tra le maggiori banche italiane e le imprese industriali ad esse connesse, ed è il primo e significativo esempio di interventismo del settore pubblico in questioni di interesse economico. Esso fu avviato come un ente provvisorio, con lo scopo ultimo di salvare le imprese in dissesto e successivamente privatizzarle; cosa che non avvenne, in quanto l'Istituto si trovò a dover rilevare delle aziende appartenenti a settori ad alta intensità di capitale, come quello della siderurgia, o dell'elettrodomestica, e soprattutto molto costosi. Infatti, in Italia, non c'erano capitali così ingenti da poter affrontare questo tipo di investimento, e né investitori disposti a correre un rischio di non ritorno in nome dell'interesse nazionale. Fu per questo che, nel 1937, l'IRI venne annunciato come ente permanente, e lo Stato italiano divenne il secondo più grande proprietario d'industria in Europa, dopo l'US. L'Istituto venne diviso in due sezioni:

- 1) La sezione bancaria, costituita da tre banche di interesse nazionale, a cui fu garantita l'autonomia gestionale e la maggioranza del controllo delle azioni
- 2) La sezione industriale, composta dalle partecipazioni di controllo delle aziende trasferite dalle banche

¹¹ Spina G., *La Storia di Alitalia: Compagnia di bandiera italiana*, INFOLIBERA, 2021.

¹² IRI (Istituto per la ricostruzione industriale), in www.Treccani.it, consultato il giorno 15/03/2022

L'IRI¹³, dunque, si tratteneva al centro del sistema economico come una holding controllata al 100% dal Ministero del Tesoro, e le società da esso regolate appartenevano tutte a settori di rilievo strategico, come siderurgia, industria meccanica, linee di navigazione marittima e reti telefoniche.

Nel periodo storico che seguiva la fine della Seconda guerra mondiale ci si aspettava una “*fine*” dell'Istituto, ma, lo Stato, decise di lasciargli la stessa struttura stabilitasi durante il fascismo, in quanto risultava troppo difficile cedere ai privati aziende che richiedevano investimenti di quelle dimensioni. È solo dopo il 1950 che il ruolo dell'IRI venne ridefinito e orientato verso lo sviluppo di grandi infrastrutture e delle industrie necessarie alla sopravvivenza del paese. Esempi focali di questa svolta verso il cambiamento ne sono lo sviluppo dell'industria siderurgica, quello della rete telefonica, l'assunzione del controllo della Rai, la costruzione dell'Autostrada del Sole (iniziata nel 1956) e la creazione di Alitalia, compagnia su cui si basa la nostra analisi.

Dal 1960 al 1979, l'IRI fu guidata da personalità politiche di spicco, le quali diedero un grande sostegno all'Istituto, ormai divenuto una vera e propria forma di impresa pubblica. L'IRI non doveva necessariamente assumere una forma imprenditoriale, ma bastava farsi carico dei costi e delle diseconomie generate dalle aziende in nome dell'interesse generale, anche qualora ciò avesse generato delle perdite. All'epoca, gli obiettivi dello Stato erano quelli di aumentare lo sviluppo del Mezzogiorno e di mantenere la piena occupazione e, dunque, l'IRI doveva occuparsi principalmente di investire al Sud e di aumentare il numero dei dipendenti nelle aziende. Il principale mezzo di finanziamento dell'istituto era l'utilizzo di “*fondi di dotazione*” concessi dallo stato, che però non si rivelarono quasi mai sufficienti al sostentamento degli ingenti investimenti; dunque, si mostrò necessario il finanziamento attraverso l'indebitamento bancario, che, in quegli anni, crebbe sempre di più¹⁴. Difatti, la maggior parte delle aziende del settore pubblico chiusero il bilancio del 1976 in rosso, portando gli azionisti privati a disinvestire in quei capitali e lo Stato ad avere ripensamenti sul ruolo degli enti pubblici.

Nel 1982, il governo consegnò la gestione dell'IRI nelle mani di un economista e dirigente d'azienda italiano, Romano Prodi, il quale decise di apportare alcune modifiche all'assetto istituzionale dell'ente: infatti, il panorama culturale degli anni 80 condusse ad

¹³ Ristagno P., Ugo V., *L'Istituto per la ricostruzione industriale IRI, 1955 <1956>*

¹⁴ Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, G. BARBÈRA EDITORE, Firenze, 1948 sugli enti pubblici e sui mezzi di finanziamento ad essi concessi.

una progressiva diminuzione dei poteri degli enti pubblici, fino ad arrivare alla celebre stagione delle privatizzazioni. In seguito alle numerose cessioni e destituzioni, le uniche aziende che rimasero sotto il controllo dell'IRI, ovvero Finmeccanica, Fintecna, Rai, Fincantieri e Alitalia¹⁵, vennero definitivamente cedute al Ministero del Tesoro, e l'Istituto venne messo in liquidazione il 17 giugno del 2000.

1.2. Lo stato “*imprenditore*” e la cultura del tempo.

Il modello economico delle “*imprese di interesse pubblico*”¹⁶, come lo è stato Alitalia, prese piede in Italia già durante la fine del Diciottesimo secolo, e, assumendo diverse forme storiche, si sviluppò all'interno della Nazione sino agli inizi del Ventunesimo secolo. La ratio della nascita di questa categoria di imprese può essere ricercata nel contesto storico di fine Ottocento: la prima industrializzazione e l'unificazione politica hanno condotto le classi dirigenti del tempo, e quindi lo Stato, alla necessità di attuare degli specifici interventi a sostegno delle aziende chiave per lo sviluppo economico del paese. Dunque, le aziende private considerate strategicamente produttive per la crescita dell'economia nazionale, che all'epoca erano quelle di stampo agricolo/industriale, entrarono a far parte della sfera dell'interesse statale¹⁷.

Da questo scenario si prefigura già un rapporto comunitario tra industria e Stato, per la quale il capitalismo italiano potrà poi essere definito come un “*capitalismo politico*”. Sotto questo punto di vista, ritroviamo delle somiglianze tra il modello del capitalismo italiano e quello delle altre potenze europee, ma anche delle divergenze fondamentali: infatti, se da un lato i capitalismi continentali sono tutti accomunati dalla presenza dello Stato come una sorta di “*mano visibile*”, dall'altro, lo Stato italiano non si è limitato a proteggere la stabilità nazionale dalla panchina, ma è entrato direttamente in campo per provare ad “aiutare” personalmente gli imprenditori con le loro iniziative industriali.

È solo dalla prima metà del Ventesimo secolo¹⁸ che lo Stato iniziò ad assumere ufficialmente la funzione di “*Stato imprenditore*” all'interno dell'economia; infatti, il

¹⁵ Privato G., *Le imprese di servizi pubblici - Caratteristiche di gestione e di rilevazione*, Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 1939- XVII

¹⁶ Costa M., Guzzo G., *L'impresa pubblica in Italia: una “storia” economico-aziendale e dottrinale*, in Archivio istituzionale della ricerca- Università di Palermo, CORE, 1° gennaio 2011

¹⁷ Donativi V., *Golden powers*, GIAPPICHELLI EDITORE, 2019

¹⁸ Costa M., Guzzo G., *L'impresa pubblica in Italia: una “storia” economico-aziendale e dottrinale*, in Archivio istituzionale della ricerca- Università di Palermo, op. cit., cit., sulle origini dello stato imprenditore.

punto di non ritorno dell'interventismo pubblico si ha quando, intorno agli anni 30, lo Stato decise di assorbire al suo interno alcune aziende in crisi in nome dell'interesse nazionale¹⁹.

Se da un lato riconosciamo lo Stato fascista come fautore e pioniere dell'epoca delle imprese pubbliche come risoltrici delle crisi economiche, dall'altro è anche vero che la stagione d'oro delle imprese con partecipazioni statali è stata quella del Secondo Dopoguerra. Infatti, le esigenze della ricostruzione industriale, gli squilibri territoriali del Paese e gli orientamenti contrastanti delle numerose forze politiche premevano tutte verso una maggiore presenza dello Stato all'interno dell'economia. Ed è così che la cultura dell'economia statale si è evoluta e, sempre più costantemente, diffusa all'interno del nostro Paese attraverso l'introduzione di enti pubblici come l'ENI e la Cassa del Mezzogiorno. Ma ora analizziamo più nel dettaglio i passaggi e gli sviluppi dell'interventismo statale.

Il primo periodo dell'interventismo statale fu quello, cosiddetto, delle "municipalizzazioni", sviluppatosi tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento: i motivi principali di questa prima ondata furono la necessità di socializzare i mezzi di produzione e sottrarli ai privati, e alcuni bisogni di carattere solidaristico, come facilitare l'accesso ai servizi a tutti i cittadini. Il riconoscimento di questo genere di imprese si ebbe, infine, nel 1903, quando i vari dibattiti politici condussero verso l'introduzione della legge L.n.10, che sancì la loro approvazione su base nazionale. La presenza di aziende municipalizzate²⁰ fu molto diffusa all'interno dei seguenti settori: trasporti, gas, energia, farmacie, acquedotti e molti altri, considerati di forte rilevanza strategica.

Un esempio significativo di impresa pubblica che nacque durante quegli anni fu Ferrovie dello Stato: nel 1905, in seguito ad alcuni tentativi di statizzazione, si creò un'apposita Amministrazione autonoma delle ferrovie dello Stato, fondata sul modello delle municipalizzate. Difatti, non si ricorse ad una vera e propria nazionalizzazione, ma si scorporò una parte dell'azienda statale e la si dotò di piena autonomia amministrativa.

¹⁹ Infatti, attraverso l'IRI (Istituto di Ricostruzione Industriale), le banche iniziarono ad acquisire partecipazioni in imprese private e affermarono definitivamente il modello, cosiddetto "garantito", nel contesto della produzione industriale italiana; Bonasia M., D'uva M., *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*, GIAPPICHELLI, 2017

²⁰Dall'Api D., *Le imprese municipalizzate provincializzate e statizzate*, in Biblioteca di Ragioneria Applicata a cura di Giovanni Rota, UTE, 1928 sulla definizione di aziende municipalizzate e sulla prima ondata di interventismo statale.

Un'altra importante e riconosciuta impresa pubblica nata durante quegli anni fu l'Ente Acquedotto Pugliese, fondato nel 1904, assieme ai settori delle assicurazioni sociali e parastatali. Quello che si vuole dimostrare con le suddette ricorrenze storiche è che già nel periodo antecedente alla Prima guerra mondiale lo Stato italiano aveva inaugurato la diffusione dell'intervento pubblico all'interno dell'economia, pur definendosi uno Stato liberale e non interventista.

La seconda ondata²¹ di interventismo statale si diffuse durante i primi decenni del Ventesimo secolo, e venne generalmente denominata "*l'era dell'invenzione*", in quanto vennero adottate le partecipazioni statali per aiutare tutte quelle grandi aziende che versavano in una situazione di difficoltà economica, dovuta sia alla grande crisi di *Wall Street* che alla politica spinta del Fascismo.

Avendo ereditato la cultura dello Stato nell'economia, il partito fascista non poteva assecondare del tutto questa tendenza senza andare a sfociare nel socialismo, e, allo stesso tempo, non poteva ritornare indietro senza regredire nel liberalismo; dunque, si decise di optare per una via di mezzo: qualche azienda riprivatizzarla, e qualche altra mantenerla nella sua forma vigente²². Le vittime principali del movimento politico dell'epoca furono le imprese cooperative e municipalizzate, che vennero reinserte nel nuovo quadro politico e sociale, e, successivamente, nel periodo che va dal 1922 al 1924, sciolte assieme a molti "*Enti di consumo*" comunali. Una volta approvata la normativa sulle municipalizzate del 1925, il passo successivo fu quello di accentuare il ruolo diretto dello Stato, attraverso la creazione di imprese propriamente statali, denominate imprese pubbliche.

Come analizzato in precedenza, l'impulso di questo secondo periodo venne dato dalla crisi del '29 e dal consolidamento del regime con la campagna delle "*leggi fascistissime*". Il primo caso più rappresentativo di interventismo statale avvenne nel 1933, quando lo Stato salvò tre banche (la Banca Commerciale Italiana di Milano, il Credito Italiano di Genova e il Banco di Roma), entrando nel loro capitale sociale, e, quindi, acquisendo delle partecipazioni attraverso l'IRI. Nel 1931 venne istituito l'IMI, con lo scopo ultimo di finanziare le imprese industriali colpite dalla crisi, e, nel 1936, venne approvata la

²¹ Costa M., Guzzo G., *L'impresa pubblica in Italia: una "storia" economico-aziendale e dottrinale*, in Archivio istituzionale della ricerca- Università di Palermo, op. cit., cit., sulla seconda fase di interventismo statale e sulle partecipazioni statali.

²² Borzaga C., Fazzi L., *Manuale di politica sociale*, FRANCOANGELI, 2005

riforma della banca centrale che sancì la svolta epocale nella storia monetaria del paese: con la suddetta riforma, la banca centrale da un lato accentuava i suoi poteri in ambito di politica monetaria e, dall'altro, sanciva l'uscita delle banche private dal capitale per cedere il posto alle istituzioni pubbliche. Questo forte controllo dello stato sugli istituti di emissione è uno status che resterà in vigore almeno fino alla legge Amato-Carli del 1990²³.

Da qui in poi, ad ogni modo, si apre la lunga serie dei salvataggi degli anni 30, attuati principalmente attraverso l'IRI, e la lunga fase dei massicci interventi statali a favore delle banche in crisi di liquidità e delle imprese industriali ad esse connesse. Di questo nuovo volto dell'impresa pubblica italiana ne ritroviamo testimonianza nella grande unificazione del 42', riguardante il codice civile e il codice di commercio. Infine, l'entrata al governo dei socialisti e l'uscita del partito liberale diedero il via ad una nuova spinta verso la presenza pubblica in ambito economico, dando inizio quella che chiamiamo la terza ondata.

La terza,²⁴ e ultima ondata, si diffuse nel periodo che va dal secondo Dopoguerra alla fine degli anni 90, e venne soprannominata "*l'esplosione del Dopoguerra repubblicano*". Durante l'avvento della Prima Repubblica, nel 1947, venne istituita e scritta la Costituzione, che però non regolava a pieno l'intervento pubblico in economia: gli unici articoli che riguardano l'ambito economico, difatti, sono quelli che vanno dal 35 al 47, con particolare riferimento al n. 41 sulla libertà di iniziativa economica. Ormai, il periodo post-bellico, e le conseguenze che ne ha apportato, vide l'implementazione dell'impresa pubblica non più come uno status temporaneo, come nel periodo fascista, ma come una posizione affermata e strategica: da questa considerazione deriva la nascita del secondo più grande ente di partecipazioni statali, l'ENI (Ente Nazionale Idrocarburi), con il compito di rendere il Paese più autonomo dalle influenze delle grandi Multinazionali operanti nel settore dell'energia.

²³ La forte presenza dello Stato all'interno dell'economia ha danneggiato nel tempo numerose aziende, ed ha portato alla necessità di istituire una legge che regoli un processo di privatizzazione di imprese a partecipazione pubblica italiana, di cui parleremo più approfonditamente di seguito. Bonasia M., D'uva M., *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*, op. cit., cit.

²⁴ Costa M., Guzzo G., *L'impresa pubblica in Italia: una "storia" economico-aziendale e dottrinale*, in Archivio istituzionale della ricerca- Università di Palermo, op. cit., cit., sulla terza e ultima fase che ha stabilito definitivamente l'entità dell'apporto pubblico all'interno di determinate aziende.

Intorno al 1954, il Governo stabilisce che gli enti di partecipazioni statali non possano più appoggiarsi a Confindustria, a causa del conflitto di interessi che intercorre tra industria privata e pubblica; e da ciò nasce il bisogno di munirsi di proprie organizzazioni sindacali, quali l'Intersind per l'IRI e l'Asap per l'ENI²⁵. Inoltre, con la legge n.1598, si introduce nella società anche un Ministero ad hoc delle Partecipazioni Statali. L'evento delle municipalizzazioni, durante il Secondo Dopoguerra, sembrò aver raggiunto una certa stabilità e maturità; quando, piuttosto, un fenomeno innovativo, legato all'ordinamento della nuova Repubblica, fu quello delle imprese pubbliche regionali (dapprima limitate solo alle Regioni a statuto speciale).

Ritornando al contesto storico nazionale, i primi anni 60' rappresentarono l'apice dell'età d'oro per le partecipazioni statali e per le imprese pubbliche, e il principale motivo ne fu la nazionalizzazione dell'energia elettrica, con la creazione dell'ENEL (1964)²⁶. Le uniche imprese energetiche esentate dalla centralizzazione furono quelle locate in tutte le più grandi città del Nord Italia, mentre il resto fu assegnato all'unico organo energetico nazionale. Il modello dell'ENEL ha costituito per anni un'esclusiva sul panorama nazionale, in quanto non si utilizzò un metodo tradizionale di acquisto, ma venne creato un nuovo modello organistico: un istituto pubblico con carattere privatistico. Precisamente, sia sotto il punto di vista della clientela che sotto quello dei dipendenti, l'ente poteva essere definito come un "*ente pubblico economico*", aggiunto nel c.d.

²⁵ Bonasia M., D'uva M., *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*, op. cit., cit.

²⁶ Per quanto riguarda il passaggio dalla golden share alla golden power, Scarchillo G., *Dalla Golden Share al Golden Power: la storia infinita di uno strumento societario*. Profili di diritto europeo e comparato, Contratto/Impresa Europa, 2015; nello specifico, i poteri dello stato in alcuni settori economici permettevano al settore pubblico di controllare quelle aziende che avrebbero potuto essere ritenute strategiche e di rilevante importanza per la salvaguardia dell'interesse nazionale. All'epoca i poteri dello stato in materia venivano denominati dalla disciplina "golden share", in quanto l'influenza dello stato all'interno dei settori strategici dell'economia si specchiava nella partecipazione azionaria, e quindi di controllo, delle aziende in questione. Dunque, lo Stato poteva esercitare il suo potere attraverso la partecipazione azionaria all'interno del capitale sociale delle aziende, e ciò si canalizzava nel potere decisionale che scaturiva dal possesso del diritto di voto e degli altri diritti che ne derivano dalla detenzione di un'azione. Questa disciplina nel tempo è mutata e abbiamo assistito, con il decreto-legge n. 21 del 2012, al passaggio dalla "Golden share" alla "Golden powers". Questa disciplina, frutto del processo di integrazione europea e dei cambiamenti che hanno apportato alla legislazione interna, ha mutato le facoltà dello stato nei processi strategici economici, consentendogli l'esercizio di alcuni poteri speciali con riguardo a tutte le società che svolgono attività di rilevanza strategica, a prescindere dalla titolarità in capo allo Stato di partecipazioni in imprese strategiche. L'esercizio dei poteri speciali in tale ambito si basa sulla sussistenza di una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale e i poteri che furono riconosciuti al Governo, diversi a seconda dei casi da esercitare, furono l'opposizione all'acquisto di partecipazioni, il veto all'adozione di specifiche prescrizioni e condizioni, e l'imposizione di specifiche prescrizioni e condizioni.

settore pubblico allargato. Forse, l'unico modello a cui l'ENEL poteva essere ricondotto era quello delle Banche pubbliche (prima che la Banca d'Italia assumesse principalmente funzioni monetarie), a cui però esso si differenziò per le condizioni di monopolio. Ed è per questo motivo che con l'ENEL si parla di una vera e propria “nazionalizzazione”.

Successivamente alla prima metà degli anni 60²⁷, il settore dell'impresa pubblica cominciava ad arrugginirsi e a mostrare i primi segni di debolezza, dovuti particolarmente ai continui squilibri economici e agli oneri sociali che gravavano in maniera sempre più ingente; ma, nonostante ciò, l'industria dell'impresa pubblica ha continuato a crescere esponenzialmente fino agli anni 70. L'anno che diede il via ad una vera e propria speculazione e degenerazione nell'uso dell'impresa pubblica è stato il 1971, quando nacque il Gepi, una società mista tra IMI e IRI, inizialmente designata per il rilancio delle imprese che versavano in una situazione di crisi economica, ma, successivamente, divenuta il “*manifesto di accolto pubblico di perdite private*”. Questo fu il meccanismo che le imprese pubbliche hanno innescato nel lungo periodo: non più l'impiego degli aiuti statali per evitare catastrofi economiche, ma il mezzo usato dai privati per potersi permettere cattive *business choices*, con la consapevolezza di potersi liberare dalle perdite accollandole allo Stato. E, soprattutto, è proprio questo il meccanismo che, progressivamente, si è attivato in Alitalia: continui sperperi e scelte azzardate, e continui salvataggi folli da parte dello Stato italiano.

Ad ogni modo, gli anni 70 erano diventati l'impero in cui regnava l'impresa pubblica, e i settori di maggior rilevanza strategica erano tutti presidiati da istituti di natura statale: l'ENEL, che continuava ad essere il maggiore ente pubblico economico, controllava tutta la produzione e distribuzione dell'energia elettrica; il controllo delle fonti di energia e del settore degli idrocarburi era esercitato dall'ENI e quello siderurgico era controllato dall'IRI, il quale gestiva tutta la cantieristica (attraverso i Cantieri Navali Uniti) e il settore automobilistico attraverso l'Alfa Romeo. Inoltre, anche il settore dei trasporti era regolato dallo Stato: ANAS, Ferrovie dello Stato e Alitalia erano tutte compagnia di interesse strategico nazionale, e, dunque, sotto il controllo della Nazione. Quanto al settore bancario, esso non poteva definirsi totalmente nazionalizzato, ma, per lo più, regolato in larga parte dal settore pubblico: si parla delle quattro banche controllate dall'IRI, delle numerose Casse di Risparmio, della Cassa per il Mezzogiorno, e dell'INA. Oltre a ciò, lo

²⁷ Cuocolo F., Lezioni di diritto pubblico, GIUFFRÈ EDITORE, 2006

Stato, mediante l'espedito delle aziende autonome, controllava anche le Poste e la Cassa Depositi e Prestiti.

Le rotture degli anni 70 si tramutarono, successivamente, in crisi dottrinale; ma quella forma giuridica e strutturale data al sistema nazionale restò pressoché invariata fino all'inizio degli anni 90, quando lo Stato entrò in una situazione di crisi generale, particolarmente dovuta all'eccessiva presenza dello Stato in affari di natura privatistica. Infine, si avvertì la necessità di trattare di privatizzazioni, con la conseguente trasformazione (e riduzione) dei poteri dello Stato sul settore privato²⁸.

1.2.3. La disciplina giuridica dello “*stato imprenditore*” all'epoca della Prima Repubblica

Una volta analizzati i sopraccitati processi storici sullo sviluppo del fenomeno dell'impresa pubblica, possiamo passare ad esaminarne la corrispondente dottrina e la sua evoluzione economica. Effettivamente, la valenza sempre maggiore che l'impresa pubblica ha assunto durante gli anni ha suscitato la necessità di sviluppare una disciplina che ne regoli e normalizzi l'applicazione; ed è qui che il diritto e l'economia iniziano a mescolarsi per giungere al regolamento dell'impresa pubblica economica.

Il primo passo verso l'istituzionalizzazione dell'impresa pubblica nell'ordinamento giuridico italiano si ha con la nascita della prima Repubblica²⁹, e, in particolare, con la stesura della Carta costituzionale. Infatti, il disegno del sistema economico italiano, denominato “*a capitalismo misto*”, nasce e si sviluppa con la combinazione dell'articolo 43 sulla riserva d'impresa, e del 41 sulla libertà di iniziativa economica. Il sistema, cosiddetto a capitalismo misto, si caratterizza per la compresenza di pubblico e privato ed è sviluppato in tal modo: il privato non deve mai essere sovrastato dal pubblico, ma quest'ultimo deve adoperarsi nell'ambito privato solo nel caso in cui sussistano quelle condizioni che richiedono di operare per un interesse generale. L'articolo 43³⁰ della

²⁸ Feroni C. G., Ferrari F. G., *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, GIAPPICHELLI EDITORE, 2012; sulla crisi dell'interventismo statale e sul successivo fenomeno di privatizzazione che è riuscito a modificare l'assetto strutturale del capitalismo italiano. Da questo momento in poi l'impianto economico del modello italiano inizia a sentire la necessità di sanare quegli squilibri strutturali che aveva portato il modello dell'impresa pubblica a fallire, e ad adattarsi al capitalismo degli altri stati membri dell'Unione Europea.

²⁹ Cuocolo F., *Lezioni di diritto pubblico*, op.cit, cit.

³⁰ Art. 43 della Costituzione italiana.

Costituzione sancisce che: “*Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazione di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale*”. La riserva d’impresa costituisce il fondamento giurisprudenziale delle collettivizzazioni delle imprese, ovvero del trasferimento della proprietà di un’impresa a un ente pubblico, e sottopone il suddetto trasferimento a tre principi che rappresentano una *conditio sine qua non*: il trasferimento deve avere un carattere di interesse generale (ad es. deve riguardare imprese che operano in settori strategici ed essenziali per il Paese), deve avere un fine ultimo di utilità per la collettività (ad es. impedire un’influenza da parte dei privati su un determinato settore economico), e deve concedere un indennizzo per quei trasferimenti che avvengono mediante espropriazione³¹. Tali collettivizzazioni si differenziano in *statizzazioni*, come le aziende autonome dello Stato o le aziende speciali dei comuni, in *nazionalizzazioni*, che organizzano la produzione solo in ambito imprenditoriale come le imprese-ente pubblico, le quali impersonificano un tipo di impresa che viene generalmente normalizzato come in ambito privato (con l’eccezione dell’assenza della conformazione societaria), e in *socializzazioni*, come la trasformazione della proprietà dei mezzi di produzione in impresa pubblica. Inoltre, esiste anche un altro modello di impresa pubblica che rientra nella sfera del diritto pubblico dell’economia, ovvero l’impresa che deriva da *assunzioni singolari* di una determinata produzione che viene svolta in situazioni di concorrenza con altre imprese private. Queste “*assunzioni*” da parte del pubblico potere si svolgono attraverso il sistema delle partecipazioni azionarie pubbliche, ovvero mediante l’acquisizione di quote consistenti del capitale azionario di un’impresa da parte di un ente o di un’istituzione pubblica. Ed è proprio l’esistenza delle suddette partecipazioni pubbliche in imprese private e della loro “*relativa indipendenza dal potere politico*”³², come sottolinea Carlo Scognamiglio nel suo trattato, che differenzia la disciplina italiana sulle imprese pubbliche da quella degli altri Paesi europei.

L’articolo 41³³ della Costituzione sancisce che “*L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute,*

³¹ Clarich M., *Manuale di Diritto Amministrativo*, IL MULINO, 2019, sui caratteri principali dell’articolo 43.

³² Prodi R., Scognamiglio C., *Economia e politica industriale*, IL MULINO, 1977, pp. 159

³³ Art. 41 della Costituzione italiana.

all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.” Il sopraccitato articolo è considerato come l’emblema del modello italiano di economia mista, in quanto è la rappresentazione di come l’iniziativa privata convive con quella pubblica: lo Stato, infatti, non si limita a sorvegliare il *modus operandi* dell’iniziativa privata, ma agisce anche come proprietario d’impresa.

Nonostante ci fossero tutti gli elementi fondanti della disciplina sull’impresa pubblica, in quegli anni, si faticava ancora a considerarla come una vera e propria entità giuridica, e così sarà anche in seguito, durante la seconda fase dell’intervento pubblico in economia. Infatti, la seconda Repubblica si è contraddistinta per le continue politiche di direzione e di regolazione, che, successivamente, segneranno la nascita delle grandi imprese pubbliche, nazionali e statali.

CAPITOLO 2: LA TRANSIZIONE DALLO STATO IMPRENDITORE ALLO STATO SUPERVISORE:

2.1. La prima crisi di Alitalia

Questo capitolo si propone di analizzare nel dettaglio il primo periodo di crisi sistemica che ha segnato la vita di Alitalia durante gli anni 90: le continue perdite, i conti in rosso, l’amministrazione pilotata, la politica sbagliata e la liberalizzazione del trasporto aereo, fino ad arrivare ai numerosi tentativi di privatizzazione e ad uno stato di crisi ormai disastroso e irrecoverabile. Inoltre, si esaminerà in particolar modo il contesto storico in cui l’impresa pubblica si sviluppò e in che modo si è trasformato il ruolo dello Stato all’interno dell’economia tra la fine del Ventesimo e l’inizio del Ventunesimo secolo. L’intento del capitolo è quello di utilizzare la vicenda di Alitalia come modello per descrivere non solo il processo di privatizzazioni di aziende pubbliche che si è diffuso all’interno della Nazione, ma anche la transizione dallo stato imprenditore allo stato supervisore che si è verificata durante quegli anni. Iniziamo col trattare delle prime difficoltà che la compagnia ha dovuto affrontare, ma che inevitabilmente l’hanno trascinato verso un punto di non ritorno.

Il primo sintomo di crisi dell'azienda si iniziò a manifestare a metà degli anni 90, quando la liberalizzazione del trasporto aereo, la concorrenza di nuovi vettori e l'assenza di investimenti da parte dei privati inizieranno a pesare sempre di più sui conti della compagnia. Tutto nacque, in particolare, dall'incapacità dell'azienda di reagire in modo opportuno alla liberalizzazione del trasporto aereo realizzata dall'Unione Europea, di cui, però, ci limiteremo a illustrarne i tratti generici.

Dunque, pur tralasciando di soffermarsi sull'analisi puntuale del processo di liberalizzazione del trasporto aereo contenuta nello scritto di Pierluigi Di Palma³⁴, va precisato che essa ha generato quattro conseguenze principali per l'industria in questione³⁵:

- 1) La crescita della concorrenza nel settore, con la conseguente soppressione delle barriere e delle tariffe doganali
- 2) L'espansione dei voli low cost per le tratte transnazionali
- 3) La progressiva diminuzione dei poteri dello Stato all'interno dei vettori di bandiera, attraverso processi di privatizzazione e quotazione in borsa (dovuti, però, anche dalla necessità di cercare nuovi capitali per affrontare la nuova concorrenza)
- 4) L'avanzante spostamento delle compagnie di bandiera verso le tratte di lungo raggio, ritenute meno competitive rispetto alle tratte di breve e medio raggio, assalite, invece, dalle entranti compagnie low cost

Insomma, durante la fine degli anni 90 la compagnia si è vista costretta ad adattarsi ai sopraelencati cambiamenti del mercato, in maniera organica e compatta, ed ha tentato di

³⁴ Di Palma P., Catricalà A., *Il diritto degli aeroporti nel processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo: casi e questioni*, PROCOM, 2006 per quanto riguarda la liberalizzazione del trasporto aereo nel particolare possiamo dire che il processo di liberalizzazione del trasporto aereo europeo si verifica nel decennio compreso tra il 1987 nel 1997, nel periodo antecedente il settore dei trasporti aerei era fortemente regolamentato, senza concorrenza tra le compagnie nazionali e con tariffe imposte tramite accordi bilaterali tra gli Stati. In sintesi, il processo di liberalizzazione del trasporto aereo europeo può essere suddiviso in quattro periodi principali, il primo nel 1987, pacchetto di misure di liberalizzazione, restrizioni riguardante le tariffe furono ridotte, il secondo nel 1990, in cui il pacchetto di misure di liberalizzazione fu concessa a tutte le compagnie aeree europee di trasportare. Passeggiare dei loro Stati, altri Stati membri dell'Unione europea per iscrizioni riguardanti le tariffe sono abolite. Il terzo nel 1993, in cui si si prevedeva il libero accesso al mercato, una licenza comune per le compagnie aeree, tutte le compagnie che possedevano una licenza comunitaria potevano servire una qualsiasi rotta nell'Unione europea e decidere liberamente la tariffa.

³⁵ Lorenzoni L., *Trasporti pubblici* in www.Treccani.it, 20 aprile 2014, consultato il giorno 28/03/2022

farlo attraverso lo sviluppo di un progetto originale e innovativo: la fusione con KLM³⁶, di cui abbiamo precedentemente parlato. È così che, in seguito ad una privatizzazione del 37% del capitale attuata dal governo Prodi, l'Alitalia, nel 1997 iniziò le trattative con la compagnia di bandiera olandese KLM. Questa alleanza era considerata “*perfetta*” e complementare, in quanto avrebbe permesso di giovare contemporaneamente ad entrambe le compagnie: si prevedeva sia la crescita delle tratte a lungo raggio (in quanto KLM era priva del segmento nazionale e forte nelle tratte a lunga concorrenza, l'esatto opposto di Alitalia), che il distacco dello Stato italiano come azionista di controllo dell'azienda. In aggiunta, si prevedeva lo spostamento dell'hub da Roma Fiumicino a Milano Malpensa, con la conseguente chiusura di tutti i voli dallo scalo di Milano-Linate, cui ciò significava una netta diminuzione dei costi. L'offerta degli olandesi era considerata forte: circa sei miliardi³⁷ di euro messi a disposizione per gli investimenti necessari da lì ai prossimi dieci anni. Ma, quella che aveva il potenziale di essere la migliore offerta nella storia di Alitalia fallisce, soprattutto a causa delle resistenze politiche italiane.

All'origine della spaccatura tra KLM e Alitalia c'era il dibattito su quale avrebbe dovuto essere l'hub principale: il vettore olandese puntava su Milano Malpensa, per avere una visione più internazionale, mentre lo Stato italiano non voleva togliere a Roma Fiumicino il primato sui voli del vettore nazionale.

In realtà, la causa principale della rottura è da ricercarsi nel comportamento della classe politica italiana dell'epoca: lo Stato non era ancora disposto a dire addio agli agi provenienti dalla compagnia di bandiera, e, soprattutto, non era certamente disposto a lasciare il controllo dell'azienda nelle mani di altre compagnie private straniere. In particolare, fu l'ex presidente del consiglio, Silvio Berlusconi, ad accollarsi la responsabilità di non aver portato avanti quel giusto accordo, e di aver condotto la compagnia di bandiera al fallimento. Fu lui che si impose con motti come “*Alitalia agli Italiani*”³⁸ o “*Io amo l'Italia e volo Alitalia*”, e che convinse il popolo ad opporsi alla svendita della compagnia. E ancora “*Risolveremo la questione senza svendere o*

³⁶ Furcas M., *Alitalia, la crisi tra privatizzazioni e amministrazione controllata*, in www.tg24.sky.it, 30 ottobre 2018, consultato il giorno 19/04/2022

³⁷ Giuricin A., *Alitalia, i patrioti di B. dal trionfo al fallimento. Lo Stato pronto a pagare ancora*, in www.ilfattoquotidiano.it, 8 ottobre 2013, consultato il giorno 20/04/2022

³⁸ Dragoni G., “*Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l'Alitalia e affondato il paese*”, CHIARELETTERE, novembre 2011

*nazionalizzare, facendo appello al contributo delle imprese italiane che hanno tutto da guadagnare*³⁹.

Questi sono considerati i primi gravi errori che la compagnia commise, anche se dettati principalmente da scelte e questioni politiche. Il terzo (errore) è da ricercare nell'entrata della compagnia all'interno dell'alleanza mondiale Skyteam (un'alleanza stretta tra compagnie aeree, fondata il 22 giugno del 2000), per cui Alitalia ha dovuto pagare il caro prezzo di una riduzione del 30% della sua capacità di lunga percorrenza⁴⁰

Le difficoltà, però, non si limitarono al contesto economico concorrenziale, ma sfociarono anche in problematiche di natura pubblicistica, quando l'Istituto per la Ricostruzione industriale venne chiuso e la proprietà dell'azienda passò direttamente nelle mani del Ministero del Tesoro, che, però, all'epoca non aveva abbastanza competenze industriali per occuparsi di dinamiche economiche. Nel frattempo, l'azienda non riuscì ad adattarsi ai cambiamenti dell'ambiente circostante e all'evoluzione del mercato del trasporto aereo, e, dunque, fu costretta ad orientarsi verso un'ulteriore privatizzazione.

Dopo questa serie di controversie venne il 2006, l'anno in cui l'Alitalia si ritrovò al tappeto ricoperta dai debiti. Il governo Prodi, di fronte alle numerose difficoltà, non vide altra scelta se non mettere in vendita l'azienda, e l'unico personaggio a proporsi con un progetto valido e concreto fu il proprietario della compagnia aerea Air One, Carlo Toto, che avrebbe potuto garantire allo stesso tempo il mantenimento dell'azienda e la sua italianità. Così iniziarono le trattative per la compravendita dell'azienda: progetti esclusivi di ricapitalizzazioni, bilanci distorti, intese insolite e richieste di consensi da parte della politica italiana. Intanto, nel 2007, sul tavolo della compravendita della compagnia era arrivata un'altra proposta: quella di Air France-KLM, con il quale il ministro dell'economia decise di intraprendere una trattativa in esclusiva, giudicandola come ampiamente migliore rispetto a quella di Toto-Passera. Infine, nel 2008, Carlo Toto, sommerso dai debiti e incapace di sostenere un acquisto così smisurato come quello della compagnia di bandiera, fu obbligato a ritirarsi dalla gara; e, intanto, alla vigilia delle elezioni del 2008, Silvio Berlusconi, insieme al no dei sindacati al piano industriale da loro proposto, fa fallire il progetto con i francesi e dà il via all'insolito esperimento degli

³⁹ Berlusconi S.: *"Né svendere né nazionalizzare"*, in www.ilSole24ORE.com, 13 maggio 2008, consultato il 15/04/2022

⁴⁰ E, come conseguenza, un aumento delle tratte a breve percorrenza che, da quanto abbiamo appreso, durante quel periodo storico non erano fruttuose a causa della grande diffusione delle compagnie low cost che avevano acquisito il primato assoluto in quel mercato.

“*imprenditori di stato*”, i quali rilevarono dallo Stato imprenditore la gestione aziendale. È così che la polpa dell’Alitalia venne consegnata nelle mani della celebre cordata dei patrioti, la Cai, tra i quali figurò anche Carlo Toto.

2.2. Il secondo periodo di crisi e la cordata di imprenditori chiamati a “salvare” la compagnia in nome dell’Italia:

Come citato in precedenza, nel 2008 l’allora presidente del consiglio Silvio Berlusconi, mise in piedi una cordata di imprenditori, denominati “*capitani coraggiosi*”, incaricati di immolarsi nel salvataggio dell’Alitalia. È così che l’ex amministratore delegato di Intesa Sanpaolo, Corrado Passera, si fece garante e architetto del cosiddetto “*Progetto Fenice*”, il quale portò la compagnia a scorporarsi in una “*bad company*” che rimase a carico dello Stato, e in una “*good company*”, ovvero la parte sana dell’azienda, che andò nelle mani dei “*patrioti*” stessi. Così diceva l’ex presidente del consiglio Silvio Berlusconi per motivare codesti imprenditori: “*Siete dei patrioti. Vi ringrazio per aver risposto con il cuore e vedrete che sarà un buon investimento*”⁴¹. È da queste dinamiche che il 26 agosto 2008 nacque la Cai, “*Compagnia Aerea Italiana*”, il cui comando venne affidato a Roberto Colaninno, un celebre imprenditore italiano.

Per comprendere al meglio le circostanze economiche dell’epoca a cui lo Stato prendeva spesso parte in una posizione in alcun modo di secondo piano, sarebbe ragionevolmente più proficuo soffermarsi sulle origini e la storia degli imprenditori che presero parte alla cordata, piuttosto che analizzare le peculiarità economiche e la validità del piano da loro realizzato. Dunque, analizziamo brevemente le peculiarità di ognuno dei “*capitani coraggiosi*” che investirono in Alitalia⁴²:

- Corrado Passera: è stato uno dei più importanti banchieri e dirigenti d’azienda italiani, e, durante la sua carriera, ha fatto parte di aziende importanti come l’Olivetti, Poste Italiane, e la stessa Intesa Sanpaolo, protagonista della nostra analisi. Inoltre, durante gli anni 2000, egli ha assunto anche ruoli politici di rilevante importanza, come quello di “*Ministro dello sviluppo economico, delle*

⁴¹ G. Dragoni, “*Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l’Alitalia e affondato il paese*”, op. cit., pp. 170

⁴² Si nota come tutti i protagonisti della vicenda Cai facciano parte di settori a stretto contatto con la politica, come concessioni autostradali, pubbliche amministrazioni, banche etc.

infrastrutture e dei trasporti”. Insomma, Corrado Passera è stato una delle figure centrali di questa vicenda, soprattutto perché, come visto in precedenza, la sua banca si schierò sin da subito al fianco di Air One nella compravendita dell’Alitalia.

Infatti, dopo il fallimento della loro richiesta di acquisto, Passera viene chiamato a rispondere alla vicenda nel 2008 dal direttore di “Panorama”, replicando con queste parole: *“Non mi brucia che abbiano detto no al piano Air One da noi sostenuto, mi brucia che si sia deciso di buttare via l’Alitalia, un’impresa strategica per lo sviluppo di un paese come il nostro”, e ancora “Con i francesi, Alitalia non sarà più un’azienda indipendente, ma una divisione di un gruppo che avrà la testa altrove, si continuerà a viaggiare sui vecchi md80 per altri dieci anni, Malpensa perderà definitivamente la possibilità di diventare un grande aeroporto e sembra si voglia lasciare al suo destino Az. Servizi e i suoi quasi dieci mila dipendenti”*⁴³. Come è ormai chiaro, l’accordo con la Francia non avvenne, e il risultato dell’operato della Cai fu che si perse ancora di più il presidio a Malpensa, considerato un aeroporto troppo distante dal centro e privo di collegamenti efficaci. Inoltre, con l’alleanza Cai, circa 7000 dipendenti persero il lavoro e si continuò a viaggiare con gli Md80 per altri dieci anni circa, a causa dell’insufficienza di liquidità nei conti della compagnia.

- Bruno Ermolli: era, ed è, conosciuto come *“il cavaliere del cavaliere”* per essere stato uno dei più stimati consulenti di Berlusconi; e fu proprio questo rapporto di fiducia a dare origine al suo ingresso nella cordata dei capitani coraggiosi. Per Ermolli, tutto ebbe inizio intorno alla metà degli anni Novanta, quando, ad un congresso, conobbe Silvio Berlusconi: sin dal suo ingresso in politica i due strinsero un legame di estrema fiducia, ed Ermolli divenne una pedina fondamentale per l’ex presidente del consiglio, sia grazie ai suoi rapporti nel mondo della finanza, che per le sue questioni familiari. Il suo fidato consulente, infatti, entrò nel consiglio di amministrazione di Mediaset, l’azienda principale di Berlusconi, nel consiglio di Mondadori e anche in quello della Mediolanum. Infine, il 4 ottobre del 2005, egli ebbe accesso anche al consiglio di amministrazione della Fininvest. È con questa premessa che Ermolli entrò nella

⁴³ M. Belpietro, *Corrado Passera: il mio sogno per l’Italia*, www.Panorama.it, 24 gennaio 2008, consultato il giorno 23/04/2022

partita dell'Alitalia nel marzo del 2008, e il suo compito, affidatogli da Berlusconi, fu quello di ricercare i potenziali compratori dell'azienda rilevata dallo stato.

- Roberto Colannino: è un imprenditore e dirigente d'azienda italiano, e deputato dal 2008 nelle file del Partito Democratico; la sua carriera ha inizio in Olivetti, ricoprendo il ruolo di amministratore delegato, e continuò verso il successo in aziende come la Telecom Italia e la Piaggio. Il suo coinvolgimento all'interno della cordata è stato ritenuto da molti come “ambiguo”, a causa del fatto che un imprenditore così vicino alla sinistra aveva aderito ad un'operazione politica del leader del centro-destra. Colannino, infatti, in un colloquio con Ezio Mauro, il direttore del Quotidiano, rispose alle critiche in tal modo: *“Davanti ad una sfida imprenditoriale con i controfocchi dovevo starmene a casa solo perché l'ha proposta Berlusconi e io non la penso come lui? E poi? La sera andiamo tutti insieme al bar, sospiriamo, lanciamo qualche maledizione per le sorti del paese, e ce ne torniamo a casa senza fare niente? Mani pulite ma immobili, anzi, inutili. E io dovrei fare l'imprenditore in questo modo, in pratica autosospingendomi? Grazie, ma questo ragionamento non mi convince e non ci sto.”*⁴⁴ Roberto Colannino non si dimostrò imbarazzato dal potenziale conflitto di interessi per l'impegno politico del figlio (il quale ricopriva la funzione di segretario di partito del Pd), e il suddetto conflitto non venne percepito nemmeno dallo stesso Pd, il quale decise di non proferire parola a riguardo. Quando si sviluppò il progetto di privatizzazione dell'Alitalia, Colannino venne nominato presidente della Cai, con Sabelli amministratore delegato e Intesa alla guida generale della pianificazione. Inizialmente, venne conferito a capitale sociale un investimento di dieci mila euro per ciascuno dei sedici soci fondatori, per un totale di 160 mila euro. Una somma alquanto “ridicola”⁴⁵ se si considera l'importanza dell'azienda. Ai soci più rilevanti vennero richiesti dei conferimenti monetari per 100 milioni, tra i quali risaltavano i nomi di Intesa, Benetton, e dell'imprenditore Emilio Riva. A fine ottobre, la Immsi, una holding italiana controllata dalla famiglia Colannino, sottoscrisse un impegno al versamento della stessa somma (di 100 milioni di euro)

⁴⁴ G. Dragoni, *Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l'Alitalia e affondato il paese*, op. cit., pp. 103

⁴⁵ G. Dragoni, *Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l'Alitalia e affondato il paese* op. cit., pp. 99

per la ricapitalizzazione della nuova società, ma, al momento del pagamento, Colannino limitò il suo esborso a 80 milioni e ottenne poco più del 7% del capitale. Il “*disimpegno*” di Colannino era da imputare alla contemporanea crisi finanziaria americana, e al fallimento di una delle più grandi banche degli USA, la Lehman Brothers, di cui il suo caro amico e socio Ruggero Magnoni, il quale gli avrebbe finanziato una parte dell’investimento in Alitalia, ne era il dirigente. Nonostante le sue momentanee difficoltà finanziarie, egli continuò a mantenere la presidenza della cordata e non solo: in realtà, Colannino, per entrare in Alitalia, non sborsò nulla dalle sue tasche, in quanto gli 80 milioni furono tutti conferiti dalla Immsi e l’unico impegno riferibile alla sua famiglia fu la somma di 33,5 milioni, ovvero quasi il 42% del totale. Dunque, è così che l’ex scalatore di Telecom Italia riscuoteva ogni mese l’affitto dal primo azionista della nuova Alitalia.

- Rocco Sabelli: imprenditore di spicco italiano, conosciuto per essere stato a capo della Piaggio e direttore generale della Tim. Aveva conosciuto Colannino nel 1999, e subito i due, tra i banchi delle compagnie telefoniche, formarono una coppia inseparabile, a tal punto che Colannino raccontò che con Sabelli, alla Tim, “*Si creò immediatamente un rapporto trasparente, costruttivo*”⁴⁶. I rapporti tra i due si allentarono quando nel 2006, Sabelli, dopo essere stato nominato amministratore delegato della Piaggio, si dimise a sorpresa senza dare spiegazioni al pubblico. È così che i due si rincontrarono alla direzione della Cai nel 2008, l’uno come amministratore delegato (Sabelli) e l’altro, come abbiamo già citato, in veste di presidente; ma l’impressione di coloro che partecipavano alle riunioni della Cai fu che il feeling che scorreva tra i due in passato era andato ormai perduto. Ma le ragioni del suo impegno all’interno della compagnia non sono da ricercarsi nei rapporti che lo univano a Colannino, bensì nella collaborazione con Intesa Sanpaolo. Egli, innanzitutto, non era azionista della nuova Alitalia, ma si configurava come il “*manager*” della stessa; i suoi rapporti con Intesa si intesevano già ai tempi del mancato acquisto di Carlo Toto, e si stabilizzarono definitivamente quando Intesa fondò la nuova società informatica Data Service, di cui Sabelli ne fu il presidente⁴⁷.

⁴⁶ Riferito da R.Colannino, R.Gianola, *Primo tempo cit.*

⁴⁷ G. Dragoni, *Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l’Alitalia e affondato il paese*, op. cit., pp. 109

- Emma Marcegaglia: nota per essere stata eletta presidente della Confindustria per il quadriennio 2008-2012, e per aver portato avanti, in quanto capo dell'associazione delle imprese italiane, una linea di legalità, tra cui la denuncia dell'evasione fiscale, in Italia molto più presente rispetto agli altri paesi industrializzati. La suddetta lotta all'evasione fiscale è stata considerata da molti come “*anomala*” e contraddittoria, in riferimento ad alcune vicende del passato dell'azienda di famiglia. Questo, però, non è stato l'unico movente a scatenare il flusso di critiche che ne sono venute in seguito all'ingresso di Marcegaglia in Alitalia; infatti, la sua partecipazione alla Cai, venne specificatamente condannata il 2 settembre 2008 da Alberto Alesina, professore di economia ad Harvard, su “il Sole 24 Ore”, con queste parole: “*Far pagare ai contribuenti almeno un miliardo di euro per salvare Alitalia e favorire una cordata di imprenditori italiani non ha senso. Ed esprimo sempre un'opinione personale: a mio avviso, il presidente di Confindustria, Emma Marcegaglia, non doveva farne parte.*”⁴⁸ In questo passaggio viene invocato il conflitto di interessi che intercorreva tra la partecipazione della Marcegaglia ad un progetto filogovernativo e il suo ruolo di presidente all'interno di un'associazione che ha come controparte il governo su ruoli di interesse generale, come il fisco o le relazioni sindacali. A queste critiche la presidente rispose dichiarando all'Ansa:” *Un gruppo di imprenditori italiani, insieme con una delle più importanti banche nazionali ed europee, ha messo a punto un progetto con l'obiettivo di costruire un futuro per Alitalia. Anch'io ho deciso di partecipare a questa sfida. Lo faccio, come imprenditrice, con una quota del tutto marginale. Qualcuno dice che, come presidente di Confindustria, non avrei dovuto far parte della cordata. Credo che ciò non sia vero. E proprio il mio ruolo in Confindustria rafforza il carattere puramente simbolico della mia partecipazione al fianco di un gruppo di imprenditori che crede in un progetto difficile e importante per il futuro del nostro paese*”. Tutto questo però svanì il 22 gennaio 2009, quando, in un'intervista a “Il Sole 24 Ore”, la Marcegaglia notificò la sua uscita dall'Alitalia, a causa del mancato rafforzamento dell'aeroporto di Malpensa.

⁴⁸ Alesina. A., *Emma Marcegaglia in Alitalia?*, www.ilSole24Ore.it , 2 settembre 2008, consultato il giorno 26/05/2022

- Emilio Riva: fondatore del primo gruppo siderurgico italiano nel settore dell'acciaio, acquisì nel 1999 l'Ilva, una società siderurgica che gli permise di entrare nel mercato principale dei laminati piani e di quadruplicare il fatturato del suo gruppo, diventando il produttore numero uno in Italia, il terzo d'Europa e il quinto del mondo, una posizione che, però, è lentamente scivolata all'indietro⁴⁹. Infatti, durante gli anni successivi, Riva ha collezionato numerosi bilanci in rosso, molteplici condanne sia per violenza privata che per frode processuale, e, nel 2012, l'imprenditore è persino stato indagato per disastro ambientale colposo e avvelenamento colposo di sostanze alimentari. Quando prese moto il progetto Fenice, Riva fu subito indicato come uno dei principali soci della nuova Alitalia, e, con un investimento pari a 120 milioni, divenne il primo dei soci italiani, secondo solo ad Air France-Klm con il 25% del capitale sociale. Infatti, in un'intervista in cui gli si chiese se investirebbe ancora in Alitalia, egli rispose: *“Sì, lo abbiamo fatto per l'italianità dell'operazione e lo rifaremmo. I 120 milioni che abbiamo messo sono tutti nostri, non ce li ha prestati nessuna banca. Si tratta di un'attività estranea ai bilanci della siderurgia. Sappiamo bene che non ci guadagneremo. Abbiamo aderito perché un grande paese come l'Italia non può non avere una compagnia di bandiera.”*⁵⁰

Si evince, dunque, che Riva sia convinto di non ottenere profitti o dividendi, e che egli abbia investito tutti quei soldi unicamente per un interesse supremo nazionale. Analisi approfondite alla mano, però, rendono difficile credere a questa dichiarazione: proprio nel periodo iniziale della Cai, durante il quale Alitalia precipitava nel profondo rosso di perdite, ritardi e ripetuti disservizi, il ragioniere dell'acciaio diede sfogo alle sue preoccupazioni in una riunione a Milano con Colannino in cui enunciava *“Non voglio mica perdere i soldi”*.

- Ad acquisire le partecipazioni dell'azienda sono anche altre due famiglie di spicco del contesto italiano dei primi anni 2000, i Benetton e gli Angelucci, e quelli che, per convenienza, soprannominiamo *“i pesci piccoli della cordata”*, ovvero coloro che detenevano partecipazioni minoritarie all'interno del capitale sociale della

⁴⁹ G. Dragoni, *Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l'Alitalia e affondato il paese* op. cit., pp. 127

⁵⁰ Bricco P., *L'acciaio non abbandona Taranto*, in www.ILSole24Ore.com, 29 Aprile 2009, consultato il giorno 23/05/2022

nuova Alitalia. Tra questi, ritroviamo nomi importanti come quello di Bellavista Caltagirone, Edoarda Crociani, e i Pirelli.

I primi 10 azionisti di Alitalia Cai:⁵¹

Società	Quota % del capitale con diritto di voto	Totale investimento (in milione di euro)
Air France-Klm	25	322,48
Fire Spa (Emilio Riva)	10,62	120
Intesa Sanpaolo	10	113
Atlantia (Benetton)	8,85	100
Immsi(Roberto Colannino)	7,08	80
Toto Costruzioni	5,31	60
T.h. Sa (Angelucci)	5,31	60
Fondiaria-Sai (Salvatore Ligresti)	4,43	5043
Equinox (Salvatore Mancuso)	3,81	35
G.& C. Holding (Gaetano Carbonelli D'Angelo)	3,10	30

Il primo anno di attività della Cai(il 2009) si concluse con un bilancio disastroso, sia dal punto di vista finanziario che da quello operativo; il 2010 e il 2011 non furono da meno, e la previsione per la chiusura del bilancio del 2011 era di circa un centinaio di milioni di euro di perdite. Insomma, la Cai non stava andando affatto bene, e, continuando a collocare dipendenti in cassa integrazione, arrivò al 30 giugno 2011 ad avere un capitale sociale di 455 milioni, rispetto ad un capitale di partenza di circa 1170 milioni.⁵² I sostenitori del progetto Fenice avevano sempre dichiarato che solo con azionisti italiani la compagnia di bandiera avrebbe potuto essere salvaguardata e risolleata dalla crisi, ma

⁵¹ G. Dragoni, *Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l'Alitalia e affondato il paese*, op. cit., pp. 289

⁵² G. Dragoni, *Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l'Alitalia e affondato il paese*, op. cit., pp. 262

la realtà fu piuttosto lontana da queste valutazioni: la Cai ridusse l'attività, non solo rispetto alla somma della vecchia Alitalia più Air One, ma anche rispetto alla vecchia Alitalia da sola. Il "Financial Times", prendendosi gioco della nuova compagnia, la chiamò "Slimline", ovvero "linea sottile", anziché *airline*, ovvero "linea aerea".⁵³

Dunque, la nuova Alitalia diventò quella che alcuni chiamavano "La Compagnia di bandierina", un vettore regionale incentrato sul commercio interno e sull'Europa, e la cui attività era ridotta ai livelli minimi, nella speranza di moderare le perdite ed evitare nuovi esuberanti di capitale. La cordata della Cai segnò la vittoria del capitalismo italiano, intrinseco di relazioni tra politici e grandi signori, fragile e decadente; un sistema ingessato, capace soltanto di forgiare ulteriore disoccupazione e impoverimento. Il cosiddetto "capitalismo senza capitali"⁵⁴, in cui i padroni si tengono per mano e bramano sempre più stabilità e potere.

Infine, reputando corrette queste considerazioni sulla saga Alitalia, è opportuno concludere riportando alcune citazioni a supporto di questa tesi: "la vicenda Alitalia non è la causa di tutti i mali del paese, ma è la conseguenza dei mali del paese"⁵⁵ disse Francesco Mengozzi, ex amministratore delegato dell'Alitalia; e ancora Ronald Spogli: "La saga Alitalia è un triste memento di come funzionano le cose in Italia e della debole aderenza di Berlusconi ad alcuni principi base del capitalismo e del libero mercato. Berlusconi aveva la possibilità di lasciare che questa vicenda fosse gestita come una faccenda di affari e invece ha scelto di politicizzarla. Un gruppo di amici stretti di Berlusconi sono stati allettati a prendere la porzione sana di Alitalia, lasciando i debiti ai contribuenti italiani. Il modo in cui questo affare è stato gestito- amicizie, interferenza politica, preferenza per acquirenti italiani e leggi fatte su misura- ha offerto al mondo un chiaro promemoria dei limiti dell'Italia in materia di investimenti".⁵⁶

⁵³ Dinmore G., Segreti G.; *Alitalia's takeover finally takes off*, "FINANCIAL TIMES", 13 gennaio 2009.

⁵⁴ G. Dragoni, *Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l'Alitalia e affondato il paese*, op. cit., pp. 265

⁵⁵ **Dichiarazione all'agenzia Ansa, Francesco Mengozzi, 26 settembre 2009**

⁵⁶ Maurizi S., *I furbetti dell'Alitalia*, www.ilSole24Ore, 23 giugno 2011, consultato il giorno 22/05/2022

2.3. Gli sviluppi dell'impresa pubblica e il fenomeno della privatizzazione

Dopo aver esaminato nel dettaglio i presupposti che trascinarono la compagnia di bandiera nella non lontana, e ormai affermata, crisi economica, mi sembrerebbe opportuno riallacciarmi al secondo paragrafo del primo capitolo ed approfondire la trasformazione della disciplina giuridica delle imprese pubbliche e gli sviluppi del processo di privatizzazione dagli anni 90 in poi.

Come abbiamo già annunciato in precedenza, alla fine degli anni 90 l'impresa pubblica entrò in una situazione di crisi generale, dovuta all'eccessiva presenza dello Stato in affari di natura economica;⁵⁷ il tipo di forma giuridica dell'impresa pubblica che vigeva durante quel periodo storico cessò di esistere agli inizi degli anni 90, quando si diede avvio al celebre processo definito "*privatizzazione*". Con l'espressione "*privatizzazione*"⁵⁸ si intende il trasferimento della proprietà di beni, o imprese, dal settore pubblico a quello privato. Dal concetto di privatizzazione vanno, però, distinti il concetto di "*liberalizzazione*", ovvero la cessazione del monopolio dello stato in alcuni settori economici, con la conseguente apertura del mercato⁵⁹, e il concetto di "*deregulation*", ovvero l'eliminazione di alcuni vincoli posti dallo Stato all'iniziativa economica privata. Tutti fenomeni che si svilupparono in Europa alla fine del Ventesimo secolo.

Per ribadire il concetto di "*intervento pubblico in affari economici privati*" analizzato già in precedenza, intendo rafforzare la mia tesi trattando delle tre diverse forme d'impresa in cui c'è stato maggiore esercizio da parte dello Stato e di altri enti economici:

- 1) L'azienda, o amministrazione, autonoma: anche se codesta impresa assume la forma di organo dell'amministrazione pubblica, e, dunque, è priva di personalità giuridica, è, tuttavia, dotata di alcuni requisiti di autonomia rispetto all'amministrazione a cui appartiene. Un esempio importante ne è stato "*Ferrovie dello Stato*".

⁵⁷ Cerulli Irelli V., "*La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione*", www.astrid-online.it, 12 giugno 2009, consultato il giorno 22/05/2022

⁵⁸ Pellegrini M., "*Corso di diritto pubblico dell'economia*", CEDAM, 2006

⁵⁹ Ad esempio, le tariffe doganali o le restrizioni al commercio estero.

- 2) L'ente pubblico economico: ha propria personalità giuridica e rimane indipendente dall'amministrazione ministeriale, anche se, quest'ultima, detiene poteri di controllo esercitati attraverso enti pubblici. L'IRI, l'ENI, e l'ENEL sono stati enti pubblici economici prima di trasformarsi in società per azioni.
- 3) Il caso in cui gli enti pubblici abbiano partecipazioni in attività di impresa (come nelle società per azioni), e, di conseguenza, possano esercitare attività di impresa: questo è l'esempio della compagnia di cui stiamo trattando, le quali partecipazioni sono state per lungo tempo detenute dallo Stato italiano.

Le prime operazioni di privatizzazione⁶⁰ avvennero nel corso degli anni Ottanta, quando l'ente pubblico holding definiva le modalità di cessione delle partecipazioni e ne rilevava i guadagni; ma è nel corso degli anni Novanta che il processo di privatizzazione ha preso definitivamente piede, e si è articolato in due distinte fasi. La prima fase fu denominata “*privatizzazione formale*”, ovvero la trasformazione degli enti pubblici economici in società di capitali (in particolare società per azioni), e la seconda “*privatizzazione sostanziale*”⁶¹, ovvero la successiva collocazione delle partecipazioni statali sul mercato azionario, e quindi ai privati⁶². Per attuare il suddetto processo fu realizzato un quadro legislativo che si occupava di disciplinare la trasformazione degli enti pubblici in società per azioni e la successiva vendita di titoli azionari; è in quest'ottica che assunse un ruolo fondamentale il Ministero del tesoro, che si qualificava come diretto azionista di numerose società a partecipazione pubblica.

Nel 1990, con le nuove disposizioni contenute nella legge n. 218, denominata “*Legge Amato*”, è avvenuta anche la privatizzazione degli istituti bancari di diritto pubblico: il legislatore ha assunto il modello delle cosiddette fondazioni bancarie come soggetti che hanno effettuato delle operazioni di conferimento dell'azienda bancaria.⁶³ In sostanza, la legge Amato aveva scovato una procedura articolata per trasformare le aziende bancarie

⁶⁰ M. Pellegrini, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, CEDAM, 2006

⁶¹ S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 1995.

⁶² L'attuazione di questo progetto diventò necessario per una serie di motivi: in primis, si era reso imprescindibile a causa dei vincoli comunitari imposti dall'Unione Europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato alle imprese; successivamente, la cessione delle partecipazioni statali ai privati era stata finalizzata dal legislatore ad una funzione liberalizzatrice delle attività; ed infine, le privatizzazioni vennero utilizzate anche per cercare di porre rimedio alle gravi condizioni che gravavano sulle finanze pubbliche e all'espansione incalzante del debito pubblico. Infatti, l'obiettivo principale del processo in questione era di far confluire le entrate provenienti dalle dismissioni dei titoli nel Fondo di ammortamento dei titoli di Stato, con il fine ultimo di tentare di ridurre il debito pubblico.

⁶³Cfr. Capriglione F., *La legge Amato non esaurisce la riforma dell'ordinamento creditizio*, in *Bancaria*, 1990, 12, 9 ss

pubbliche in S.p.A., che consisteva nella distinzione di due soggetti distinti, ovvero l'ente conferente (la fondazione bancaria) e la società conferitaria (la società per azioni esercente l'attività bancaria). La suddetta trasformazione delle banche pubbliche era facilitata dalla legge n.218 del 1990 attraverso la concessione di un regime tributario speciale con lo scopo di agevolare le operazioni di fusione, scissione, trasformazione e conferimento⁶⁴. Successivamente, l'assetto delle fondazioni bancarie è stato ulteriormente modificato dalla legge n. 461 del 1998, cosiddetta legge "Ciampi", che ha imposto la trasformazione definitiva delle fondazioni bancarie in enti di diritto privato con piena autonomia gestionale e con obbligo di perseguimento di fini di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico. I settori che venivano considerati rilevanti per l'interesse generale erano la ricerca scientifica, l'arte, la sanità, la conservazione dei beni culturali e ambientali, e l'assistenza alle categorie sociali più deboli⁶⁵. Successivamente, la disciplina sulle fondazioni bancarie ha subito dei profondi e numerosi cambiamenti, soprattutto attraverso la stesura di nuove disposizioni di legge e di sentenze.

In particolare, uno dei fattori propulsivi che ha spinto e reso necessario il processo di privatizzazione è stato l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario, che si stava formando e diffondendo proprio in quegli anni; inoltre, ciò ha consentito anche l'apertura di alcuni mercati in monopolio, come quello delle telecomunicazioni, dei trasporti, e dell'energia, verso la concorrenza. Infatti, l'entrante diritto comunitario tendeva a garantire che le imprese concorressero in condizioni di estrema parità, e solo basandosi sui prezzi e sui prodotti offerti. È così che si sentì il bisogno di attuare le precedenti norme sulla concorrenza anche nel settore dei servizi pubblici, senza lasciare che lo Stato oziasse in condizioni di indebito vantaggio nei confronti degli altri attori del mercato; e infatti, con il fine di evitare tale rischio, la disciplina impose l'ammissione di sovvenzioni statali solo nella misura in cui esse non andassero a falsare la concorrenza tra i paesi dell'Unione Europea.⁶⁶

Inoltre, sempre al fine di assicurare il rispetto delle regole concorrenziali, furono istituite delle autorità, sia a livello comunitario che nazionale, designate come garanti della

⁶⁴ Cfr. Procopio M., *Fondazioni bancarie: il discutibile diniego al diritto alle agevolazioni fiscali*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2010, 6, I, 957 ss

⁶⁵ Cfr. Nuzzo M., *Fondazioni bancarie e impresa culturale: un piede nel mondo della cultura e l'altro nel mondo bancario*, in *Contratto e impr.*, 2010, 4-5, 1044 ss.

⁶⁶ Appiano E.M., *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazioni nel diritto comunitario della concorrenza*, in *Dir. Comun. Scambi inter.*, 1994, 3, 317 ss.

concorrenza: con la legge del 10 ottobre 1990, n.287, è stata istituita, in Italia, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, denominata AGCM, come istituzione indipendente del Governo; essa aveva, ed ha, il compito di garantire il rispetto delle regole che vietano gli abusi di posizione dominante, le intese anticoncorrenziali tra imprese e le concentrazioni in grado di creare o consolidare posizioni dominanti⁶⁷. Inoltre, con la legge n. 481 del 1995, vennero fondate anche le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, competenti per la regolazione dell’energia elettrica e il gas, e delle telecomunicazioni.

In definitiva, osserviamo come a seguito del processo di privatizzazione e del processo di integrazione europea, si sia registrato il passaggio da uno Stato, cosiddetto “*Imprenditore*”, che conduce direttamente le attività economiche al fine di erogare beni e servizi a favore della comunità, ad uno Stato, denominato “*Regolatore*”, che si occupa, invece, di disciplinare e controllare sull’operato delle imprese, con il fine primario di tutelare l’interesse pubblico e garantire la piena concorrenza tra gli imprenditori.

2.3.1. La disciplina delle privatizzazioni nel diritto dell’economia

Il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante “*Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*”, introduceva modalità più marcate di trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni: in primo luogo, esso disponeva direttamente la trasformazione in società per azioni dell’IRI, dell’ENI, dell’ENEL e dell’INA; successivamente, le azioni vennero assegnate al Ministero del Tesoro (attuale Ministero dell’economia e delle Finanze), che esercitava i diritti di azionista. Inoltre, anche la Banca Nazionale del Lavoro (BNL) e le partecipazioni detenute dalla Cassa Depositi e Prestiti nell’IMI S.p.A., e negli altri istituti di credito di diritto pubblico sono state attribuite al Ministero del Tesoro. Ancora, il sopraccitato decreto-legge n. 333 ha imposto all’articolo 18 una procedura semplificata di trasformazione in S.p.A., rimettendo quest’ultima ad una delibera del CIPE, da inviare al parlamento con un anticipo di almeno 15 giorni. Tale procedura è stata applicata e realizzata in una serie di enti come le “*Ferrovie dello Stato*”, trasformata in società per azioni il 12 agosto 1992, e le “*Poste italiane*”, anch’essa trasformata in S.p.A. il 18 dicembre 1997⁶⁸. Con la legge Bassanini n. 59 del 1997, la

⁶⁷ Cfr. Mazzone A., *Privatizzazioni e diritto antitrust: il caso italiano*, in *Riv. Soc.*, 1996, 1, 34 ss.

⁶⁸ Rocchietti March A., voce *Poste*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2002

quale ha assegnato al Governo la delega per riordinare gli enti pubblici nazionali (operanti in settori diversi dall'assistenza e dalla previdenza), le istituzioni di diritto privato e le spa operanti nel sostegno pubblico e nella promozione al sistema produttivo nazionale, è stata concretizzata definitivamente la trasformazione di enti pubblici in S.p.A.

Il sopracitato processo di trasformazione è avvenuto, però, non solo indirettamente, ma anche mediante specifiche disposizioni di legge, come la trasformazione dell'ANAS attraverso l'art. 7 del decreto-legge n.138 del 2002, o quella della Cassa depositi e prestiti e della SACE, mediante l'artt. 5 e 6 del decreto-legge n.269 del 2003.⁶⁹ L'art. 4, comma 218, della legge n.350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004), ha, però, modificato la disciplina generale, affidando al Governo la scelta sulle procedure di vendita con l'obbligo di indicazione delle finalità da perseguire: l'alienazione delle partecipazioni statali deve essere effettuata con modalità *“trasparenti e non discriminatorie, finalizzate anche alla diffusione dell'azionariato tra il pubblico dei risparmiatori e degli investitori istituzionali”*⁷⁰, confermando la necessità, in sede di trasformazione, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ammesso su proposta del Ministro dell'economia e delle Finanze. Quest'ultima riforma ha individuato delle procedure più semplici e intuitive, permettendo, in tal modo, di individuare la modalità di cessione più appropriata per il mercato finanziario.

In seguito alle due fasi del processo di privatizzazione, lo Stato ha spesso concesso alcuni poteri speciali in capo all'azionista pubblico, come la cosiddetta *golden share*⁷¹, la quale si traduce nella possibilità per il Governo di mantenere taluni diritti speciali nelle società oggetto di privatizzazione; essa è stata introdotta dalla disciplina generale sulle privatizzazioni dettata dal decreto-legge n. 332 del 1994, denominata *“Poison pill”*. Dunque, attraverso la golden share, l'azionista pubblico si riserva la possibilità di esercitare alcuni poteri relativi alla composizione azionaria delle imprese e alle scelte di maggior rilievo di competenza degli organi societari, ma solo nel momento in cui le imprese in questione rispondano ad interessi pubblici rilevanti; ed è per tali ragioni che la giurisprudenza ha, molto spesso, presentato dubbi sulla reale natura privata di tali società. Infatti, la disciplina sulla golden share ha presentato linee di incompatibilità con l'ordinamento europeo: essa conferisce al Governo il potere di impedire operazioni di

⁶⁹Capunto R., *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, GIUFFRÈ EDITORE, 2010

⁷⁰M. Pellegrini, *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit. op. cit., p. 422

⁷¹ Scarchillo G., *Dalla Golden Share al Golden Power: la storia infinita di uno strumento societario. Profili di diritto europeo e comparato*, Contratto/Impresa Europa, 2015

acquisto di partecipazioni azionarie ed altre operazioni di carattere straordinario, facoltà che si contrasta con i principi comunitari sulla libera circolazione di capitali. Invece, i criteri che possono essere considerati compatibili con l'ordinamento comunitario sono stati definiti dalla Commissione europea con la comunicazione 97/C 220/06, in cui si afferma che l'esercizio di diritti speciali è permesso soltanto se si basa su “*criteri obiettivi, stabili e resi pubblici*” e se è giustificato da “*motivi imperiosi di interesse generale*”⁷². Con il fine di salvaguardare gli assetti strategici, il decreto-legge 15 del marzo 2012 ha ridefinito la materia dei poteri speciali, consentendone l'esercizio non solo nelle società privatizzate, ma anche in tutte le società pubbliche o private, che svolgono attività considerate di “*rilevanza strategica*”.

Un ulteriore strumento incluso nella normativa speciale per le società partecipate è la cosiddetta “*poison pill*”⁷³, regolata dalla legge n.266 del 2005, che introduce la facoltà per le imprese a partecipazioni statali di emettere azioni e altri strumenti finanziari partecipativi dotati di diritto di voto. Questo strumento permette all'azionista pubblico di contrastare il tentativo di scalata ostile e accrescere la propria quota di partecipazione al capitale sociale, mediante un'offerta pubblica di acquisto (opa) e una delibera di aumento di capitale.⁷⁴ Inoltre, il codice conferisce ulteriori diritti speciali all'azionista pubblico: l'art. 2449 c.c. stabilisce che gli amministratori e i sindaci, o i componenti del consiglio di sorveglianza nominati direttamente da soci appartenenti allo Stato o ad enti pubblici, possano essere revocati soltanto dagli enti che li hanno nominati, pur avendo gli stessi diritti ed obblighi dagli altri membri nominati dall'assemblea. È in tal modo che la norma attribuisce ai membri nominati dallo Stato dei diritti straordinari.

Il fenomeno delle società a partecipazione pubblica si è ampliato molto rispetto al passato, soprattutto a causa dell'aumento del numero di società controllate da amministrazioni regionali, provinciali e locali. Il regime giuridico che ne disciplina il caso è composto da numerose leggi speciali, le quali si sovrappongono alla disciplina codicistica di carattere generale sulle società commerciali (art.2449 c.c.)⁷⁵. Fra le società partecipate da enti

⁷²Pellegrini M., *Corso di diritto pubblico dell'economia*, cit. op. cit., p. 424

⁷³ Cfr. Santonastaso F., *Dalla “golden share” alla “poison pill”: evoluzione e involuzione del sistema? Da una prima lettura del 381°-384° comma dell'art. 1 l. 23 dicembre 2005, n. 266, in Giur. Comm.*, 2006, 3, I, 383 ss.

⁷⁴ Enriques L., *Quale disciplina per le acquisizioni ostili? Alcuni modelli teorici e la soluzione italiana, in Mercato concorrenza regole*, 1999,2, 182 ss.

⁷⁵ Pecoraro C., *Privatizzazione dei diritti speciali di controllo dello Stato e dell'ente pubblico nelle s.p.a: il nuovo art. 2449 c.c.*, in *Riv. Soc.* 2009, 5, 948 ss

pubblici ne ritroviamo alcune che producono beni e servizi e che hanno forma e sostanza privatistica, ed altre che, pur avendo una veste privatistica, perseguono obiettivi di natura generale e svolgono funzioni di tipo pubblicistico che le configura come apparati pubblici, o, secondo la definizione della direttiva 2004/18/CE, come “*organismi di diritto pubblico*”⁷⁶. La giurisprudenza ha, inoltre, assegnato alla Corte dei conti la giurisdizione delle società a partecipazione pubblica nell’ambito delle funzioni attribuitegli dall’articolo 100 della Costituzione: “*Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell’amministrazione. La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito. La legge assicura l’indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo*”.

Dunque, la tendenza legislativa che abbiamo potuto osservare nell’ambito delle società pubbliche è consistita in una “*razionalizzazione*” del settore, poiché, come intuito dalla stessa Corte dei conti⁷⁷, si rischia una duplicazione delle funzioni tra le società partecipate e le amministrazioni pubbliche controllanti. In questa direzione, vediamo come le società partecipate dallo Stato non si rivelino essere assoggettate agli stessi vincoli finanziari che, invece, vigono sulle pubbliche amministrazioni, e come esse realizzino un incremento di costi attraverso il ricorso a collaborazioni esterne ed incarichi di consulenza.

⁷⁶ Cfr. Caranta R., *Organismo di diritto pubblico e impresa pubblica*, in *Giur. It.*, 2004, 12, 2415 ss.

⁷⁷ F. Lombardo, *La giurisdizione della Corte dei conti sulle società a partecipazione pubblica nell’età del massimo confronto tra pubblico e privato: l’influenza della normativa comunitaria*, in *Foro amm. – C.d.s.*, 2005, 2, 629 ss., sul controllo della Corte dei conti che si svolge secondo tre schemi: la Corte controlla gli enti che giovano di una contribuzione periodica da parte dello Stato e gli enti che si finanziano con imposte, contributi e tasse; la Corte controlla gli enti che giovano di un ausilio pubblico al patrimonio sottoforma di capitale, servizi e beni; la Corte controlla tutte le società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, fino al momento in cui permane la partecipazione maggioritaria dello Stato o di altri enti pubblici al capitale sociale.

CAPITOLO 3: LE DIRETTIVE EUROPEE E LA FINE DI ALITALIA

Premessa:

Nelle prossime pagine si svolgerà un'analisi sui rapporti che intercorrevano tra la compagnia di bandiera e la Commissione europea, e sull'interesse da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli aiuti di Stato che Alitalia costantemente riceveva. Infatti, a seguito del processo di integrazione europea l'Italia, in quanto paese fondatore e membro dell'UE, ha dovuto modificare alcune “*abitudini*” ed allinearsi alle entranti direttive comunitarie. Uno dei principi cardine sostenuti dall'Unione europea è stato il mantenimento e il rispetto di una libera, corretta e leale concorrenza all'interno del mercato comune. Dunque, prendendo come presupposto i precedenti capitoli, capiamo bene come l'Italia abbia potuto sostenere una serie di difficoltà nell'adattarsi alle discipline europee e al nuovo significato di concorrenza imposto dall'Unione. Infatti, lo stato italiano si era da sempre “*immischiato*” nelle faccende di competenza privata e aveva spesso cercato di interferire nel percorso economico di alcune imprese, quale ad esempio la compagnia protagonista di questa analisi. La conseguenza è stata che la modificazione di alcune consuetudini e l'adattamento alle nuove discipline europee ha richiesto un percorso lungo e tortuoso, che spesso ha attirato l'attenzione della Commissione europea e di altre autorità competenti. Dunque, utilizzando l'Alitalia come il perfetto esempio di azienda italiana a partecipazione pubblica, continuamente “*aiutata*” dallo Stato e sottoposta a giudizio di alcuni organi di controllo sulla leale concorrenza, si tenterà di esaminare il modo in cui lo stato italiano ha cercato di allinearsi agli altri stati membri e alle direttive europee, e le modalità di sorveglianza attuate dalla Commissione europea sulle pratiche concorrenziali delle aziende nazionali, e in particolare di Alitalia.

3.1. Il processo di integrazione Europea e la nuova concezione di mercato

Tra il 1957 e il 2015 abbiamo assistito a una vera e propria rivoluzione geopolitica che ha spinto e portato i territori europei verso un'unione sempre più chiusa e profonda. Questo percorso è stato denominato “*processo di integrazione europea*”, ed è consistito in una serie di norme e trattati volti alla coesione del territorio europeo, e alla fondazione di un'unione, modellata su quella americana, che sancirà la creazione del mercato

comune. Il disegno europeo ha fondato le sue radici nel Trattato di Parigi del 1952⁷⁸ e nel Preambolo del Trattato di Roma del 1957, che vedeva i capi di Stato europei “*determinati a porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei*”, ed è passato per il Trattato di Lisbona del 2007, di cui l’art. 1, par. 2 TUE sanciva “*una nuova tappa nel processo di creazione di un’unione sempre più stretta*”. È in tal modo che si è movimentato un percorso volto a garantire la sicurezza, la pace e lo sviluppo del continente europeo, interponendo sopra tutto il raggiungimento di obiettivi politici comuni e di una prospettiva condivisa; tutto ciò è stato possibile attraverso lo sviluppo di due variabili: l’integrazione di un percorso giuridico, e quindi di un diritto comune, e l’integrazione di un’unione monetaria, basata sull’introduzione di una moneta comune.

Quella che poteva essere denominata la favola unitaria ha, però, portato con se anche l’istituzione di un nuovo diritto e dunque di nuove regole da rispettare (spesso anche in contrasto con le politiche nazionali), le quali hanno apportato alla società europea dei grossi cambiamenti sia in ambito istituzionale che in ambito politico. Come si può ben notare, l’ingresso delle nazioni in questo nuovo modo di considerare il mercato non è stato facile, ed ha portato non solo ad un grosso investimento di tempo ed energie (e molto spesso non è riuscito al cento per cento), ma anche alla diffusione di numerose imprese che si sono trovate in difficoltà nell’adeguare gli usi nazionali a quelli comunitari (e la protagonista di questa tesi ne è un caso elementare). Dunque, per comprendere a fondo cosa è concretamente cambiato nella vita degli stati membri a seguito della fondazione dell’Unione europea, ripercorriamo alcune fasi sostanziali⁷⁹ del processo di integrazione, atte ad intendere in che modo lo stato italiano ha dovuto modificare il suo *modus operandi* a fronte di nuove norme e paradigmi.

⁷⁸ Un accordo internazionale istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA). 1 In particolare, il Trattato prevedeva al Titolo III, denominato: “*Disposizioni economiche e sociali*” norme relative a Intese e Concentrazioni, rispettivamente agli articoli 65 e 66. I paesi aderenti, quindi Belgio, Francia, Germania federale (Repubblica Federale Tedesca), Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, sottoscrissero il trattato nell’ottica di una graduale instaurazione del mercato comune nelle materie del carbone e del ferro.

⁷⁹ Ripercorreremo soltanto le fasi volte a comprendere il modo in cui si sono sviluppati il mercato unico europeo e le norme comunitarie, in modo tale da usarle successivamente come base teorica per giustificare gli attriti intercorsi tra Commissione europea e stato italiano nel caso Alitalia, e per comprendere com’è cambiato il *modus operandi* della disciplina italiana, in ambito di imprese a partecipazione pubblica, una volta fondate e riconosciute le norme di diritto europeo.

Il primo passo è stato il Trattato di Roma firmato nel 1957 e ratificato nel 1958⁸⁰, che istituisce la CEE (Comunità Economica Europea) e la EURATOM (Comunità Europea dell'Energia Atomica), in aggiunta alla CECA; ognuna di questa comunità possiede tre distinti Esecutivi, composti dalla Commissione (con il potere di controllo e iniziativa legislativa) e da un Consiglio (composto dai Governi degli Stati membri). Alle suddette politiche comuni si aggiunsero anche quelle per il mercato economico comune (MEC), che sancisce il riconoscimento delle quattro libertà di circolazione - delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali - in condizione di concorrenza garantita e non influenzata da interventi statali e da operatori privati⁸¹. Successivamente, la Corte di Giustizia europea, attraverso alcune sentenze, ha sancito, in riferimento ai rapporti fra l'ordinamento comunitario e quelli interni degli stati membri, i due principi fondamentali del diritto europeo:

- 1) L'effetto diretto delle norme europee all'interno degli ordinamenti degli Stati membri
- 2) Il primato del diritto comunitario rispetto a quello statale⁸².

Pertanto, gli Stati membri sono chiamati a rispondere degli obblighi comunitari nelle procedure di infrazione intraprese dalla Commissione europea e decise dalla Corte di Giustizia. In questo modo, si è tutelata l'esigenza primaria di interpretare e applicare le norme comunitarie in modo uniforme in tutti i paesi membri dell'Unione⁸³. Tuttavia, il sopracitato principio che ratifica il primato delle norme comunitarie su quelle nazionali non è stato accettato in pieno: la Corte Costituzionale italiana, agli inizi degli anni 60', si trovava ancora legata ad una visione gerarchica delle fonti e al principio di successione

⁸⁰ I medesimi Paesi Sottoscrittori del Trattato di Parigi ratificarono gli accordi internazionali, conosciuti come i Trattati di Roma, che diedero vita alla Comunità Economica Europea (CEE) e all'EUROATOM (Comunità Europea dell'energia atomica); si ricorda inoltre che sino alla scadenza del Trattato CECA, nel 2002, il settore carbosiderurgico risultò disciplinato da proprie norme antitrust. Più comunemente invece con il termine "*Trattato di Roma*" si intende riferirsi al Trattato CEE. Si segnala altresì come nel contesto europeo, il 1° gennaio 1994, nacque lo "*Lo Spazio economico europeo*" (SEE), di seguito a un accordo (firmato il 2 maggio 1992) tra l'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS) e l'Unione europea con lo scopo di permettere ai paesi AELS di partecipare al Mercato europeo comune senza dover essere membri dell'Unione.

⁸¹ Pellegrini M., *Corso di diritto pubblico dell'economia*, op. cit., pp. 32; ed è questo il principio fondamentale che giustifica il necessario cambiamento delle abitudini italiane in ambito di aiuti statali alle imprese: l'Italia, come abbiamo visto, fonda le sue radici giuridiche nelle cosiddette imprese statali, e, una volta ratificati i principi europei sulla leale concorrenza, si è trovata in difficoltà nel bilanciare le norme nazionali con quelle europee. Questo discorso riaffiorerà nel momento in cui lo stato si troverà a fare i conti con la Commissione europea per aiuti di stato, concessi ad Alitalia, considerati illegittimi.

⁸² Cfr. Mancini G.F., *Democrazia e Costituzionalismo dell'Unione europea*, IL MULINO, 2004

⁸³ Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di diritto*, GIAPPICHELLI, 2014, 129 e ss.

del tempo (ovvero che una legge successiva sostituisce la precedente) e dunque, basandosi su questo presupposto, la Corte (italiana) avrebbe sancito il primato del diritto interno su quello europeo, in quanto una norma italiana, ratificata successivamente, avrebbe abrogato quella europea. Questa interpretazione provocò la reazione non poco vivace della Corte di Giustizia europea, che, al contrario, ribadì il primato del diritto europeo in base alla concezione “*integrata*” di questo ordinamento, nel quale le norme degli Stati membri sono subordinate a quelle di diritto comunitario. Infine, il contrasto tra le due Corti andò sfumando, e con il tempo la posizione della Corte italiana si allineò a quella della Corte europea, fino ad arrivare a sancire che “*di fronte ai regolamenti europei, l’ordinamento interno si ritrae e non è più operante*” (sent. N. 285 del 1990). Il primato del diritto europeo non è, però, assoluto: infatti, esso si blocca di fronte ai “controlimiti”⁸⁴, ovvero principi costituzionali fondamentali e inderogabili (sent. N. 126/96).

Inoltre, rilevante è stato anche l’Atto Unico Europeo, in vigore dal 1987, che, a differenza del Trattato di Roma, il quale non dà una definizione propria del mercato comune, si riferisce ad esso come “*un unico spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*”, riconoscendo, inoltre, alla Comunità ulteriori compiti. Infatti, nella sentenza Cassis de Dijon del 20 febbraio 1979⁸⁵, la Corte ha stabilito che ogni prodotto fabbricato o commercializzato in maniera legale in uno degli Stati membri dovrebbe essere ammesso nel mercato di tutti gli altri stati membri, salvo esigenze di tutela della salute o sicurezza dei consumatori. Il mercato interno è così rafforzato, non solo dalla competizione tra i produttori, ma anche dal principio della “*concorrenza tra regole*”.

Dunque, tralasciando alcune tappe fondamentali che hanno contribuito al processo di integrazione europea (che però non sono utili alla nostra argomentazione), andiamo a vedere come dal 1992 in poi politica economica, mercato interno e politica monetaria sono diventati elementi di un sistema interdipendente che il Titolo VIII parte III del TFUE

⁸⁴ Ferracuti J., *Il libro dell’anno del diritto*, www.treccani.it, 2019, consultata il giorno 19/05/2022 sulla definizione di controlimiti: la teoria dei controlimiti, come elaborata dalla Corte Costituzionale, postula l’intangibilità dei principi supremi e dei diritti fondamentali dell’ordinamento costituzionale dello Stato, al fine di salvaguardare l’essenza dell’ordinamento costituzionale interno nei suoi caratteri peculiari da qualunque forma di aggressione o interferenza che possa provenire dalle fonti interne o esterne all’ordinamento considerato.

⁸⁵ Villani U., *Istituzioni di diritto dell’unione Europea*, in www.dejure.it, 2013 consultata il giorno 22/05/2022.

considera funzionale ai fini identitari dell'Unione, definiti dall'art. 3 del TUE “conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza” e “secondo questi principi direttivi: prezzi stabiliti, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile”⁸⁶. Infatti, con il passare degli anni, il mercato ha subito una profonda trasformazione, passando da *Common Market* a *Single Market* e, ancora una volta, ad *Internal Market* (nel 2007): esso è diventato uno spazio giuridico centrale per la regolazione dell'UE, la quale possiede competenze esclusive sull'unione doganale e sulle regole di concorrenza atte al funzionamento del mercato interno (art. 3 TFUE). Infine, l'Unione ha sviluppato anche innovativi strumenti di monitoraggio e di valutazione per caso, dove il settore pubblico e quello privato cooperano sempre di più; dunque, la via politica che sta assumendo questo spazio di mercato si dirige sempre di più verso l'ampliamento dei settori presi in considerazione: infatti, dall'AUE del 1986 al Trattato di Lisbona, i settori di interesse si sono progressivamente ampliati⁸⁷.

3.1.1. L'AGCM: concorrenza e mercato

Ai fini della nostra analisi, esaminiamo approfonditamente l'importanza che è stata data al concetto di mercato concorrenziale, con l'intento di giustificare la fondazione di un'autorità indipendente garante dell'ordine concorrenziale, quale l'AGCM.

La libertà di iniziativa economica e la libertà di concorrenza costituiscono i presupposti fondamentali della teoria economica prevalente, e il corretto andamento della dinamica concorrenziale consente di ottenere numerosi benefici, sia in termini di progresso tecnologico che di sviluppo economico. Innanzitutto, la libera concorrenza induce le imprese ad impiegare ogni proprio sforzo nella ricerca di innovazioni tecnologiche che possano ridurre i costi e migliorare la qualità dei prodotti, mentre, in secondo luogo, essa assume anche la funzione di espellere dal mercato le imprese marginali e inefficienti, qualora non riescano a stare al passo con l'evoluzione dell'ambiente economico circostante. Inoltre, essa serve ad evitare l'eccessiva concentrazione di potere economico

⁸⁶ Pellegrini M., *Corso di diritto pubblico dell'economia*, op. cit., pp. 65

⁸⁷ Nel TFUE l'integrazione ulteriore dei “settori” di competenza concorrente, in aggiunta all'agricoltura, ai trasporti, e alla concorrenza, ha riguardato lo sport, l'energia, il turismo, la protezione civile, e la cooperazione amministrativa, per i quali l'Unione può svolgere azioni di sostegno, coordinamento, o completamento dell'azione degli Stati membri.

in capo a pochi, o ad un solo soggetto, favorendo in tal modo lo sviluppo nel mercato di aziende più efficienti⁸⁸. Al contrario, quando il gioco della concorrenza viene ostacolato, limitato o soppresso, accade che le poche imprese che operano sul mercato godono dei vantaggi derivanti dal gioco monopolistico, mentre l'efficienza del sistema viene compromessa e i consumatori vengono privati dai vantaggi che ne verrebbero dal funzionamento di un regime perfettamente concorrenziale⁸⁹. Infatti, il mercato concorrenziale è la forma di mercato che assicura il maggiore benessere collettivo, sia in termini di efficienza allocativa⁹⁰, sia in termini di efficienza produttiva e dinamica (ovvero la spinta all'innovazione). Date queste premesse sulla libera concorrenza, ci si chiede come mai è stato necessario implementare una disciplina ad hoc che abbia ad oggetto la sua tutela, e la ragione risiede nel fatto che, per quanto sia lodevole il mercato concorrenziale, se affidato semplicemente a sé stesso non sarà in grado di impedire involuzioni anticoncorrenziali del mercato e, soprattutto, non riuscirà a garantire talune esigenze di interesse generale. Da qui ne deriva la consapevolezza di una sostanziale insufficienza dei meccanismi spontanei del mercato nell'evitare il crearsi di meccanismi distorsivi, che rappresenta la ratio di ogni legge anticoncorrenziale (antitrust). Questa ragione è stata portatrice anche della prima legge antimonopolistica creata al mondo, ovvero lo *Sherman Act* negli USA, e, attenzione, distingue profondamente le norme antitrust dalle norme sulla concorrenza sleale, volte invece a tutelare l'interesse particolare delle singole imprese.⁹¹

Nonostante questo paradigma sia ormai ampiamente diffuso all'interno della nostra società, l'Italia e l'Europa si sono attivati in ritardo, rispetto agli USA, nella formazione di una legislazione Antitrust. Infatti, l'Europa ha adottato una disciplina Antitrust nello stesso periodo in cui nasceva la Comunità economica europea, attraverso l'istituzione di tali norme: gli artt. 85 e 86 del Trattato CE (oggi artt. 101 e 102 del TFUE)⁹², che vietano

⁸⁸ Libertini M., *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Milano, 2014

⁸⁹ Mangini V., *Disciplina del mercato*, 383, in Aa. Vv., *Diritto industriale. Proprietà intellettuale e concorrenza*, Torino, 2012.

⁹⁰ Pellegrini M., *Corso di diritto pubblico dell'economia*, op. cit., pp. 438. Nel senso che la concorrenza promuove il libero trasferimento delle risorse produttive da un settore all'altro, e, dunque, favorisce l'allocazione ottimale delle risorse nell'economia

⁹¹ Shumpeter J., *Teoria dello sviluppo economico*, Firenze, 1947, il quale è stato teorizzatore di un concetto di concorrenza intesa come un processo di rivalità dinamica.

⁹² Attori P., Todino M., *La disciplina della concorrenza in Italia*, IL MULINO ed., 2019 ci dice che il trattato sul funzionamento dell'Unione Europea tratta al Titolo VII delle "*Norme comuni sulla concorrenza fiscalità e ravvicinamento delle legislazioni*" e al capo I, Sez. I, rubricata, "*Norme applicabili alle Imprese*", pone come primo articolo il 101, I co, dedicato alle intese; testualmente la prima parte dell'articolo prevede che: "*Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra*

le intese restrittive in concorrenza e gli abusi di posizione dominante. L'Italia è stato l'ultimo dei Paesi comunitari a dotarsi di una norma antimonopolistica e lo ha fatto soltanto nel momento in cui la creazione della stessa non era più rinviabile, ovvero al momento della nascita del mercato unico. Le ragioni vanno ricercate nel *modus operandi* che lo Stato italiano ha sempre perseguito sin dall'epoca fascista, che consisteva in un intervento pubblico massiccio e pervasivo⁹³ (di cui abbiamo già ampiamente trattato nel primo capitolo).

L'utilizzo di questo modello di sviluppo era giustificato principalmente dal fatto che la classe politica italiana del tempo riponeva molta sfiducia nei confronti delle dinamiche del mercato, e riponeva, invece, molta più fiducia nell'intervento pubblico attraverso la creazione delle imprese pubbliche e la regolazione amministrativa del mercato. Il quadro politico e culturale si iniziò, però, a modificare intorno la fine degli anni 80', quando, sotto l'impulso delle iniziative liberalizzatrici dell'Unione europea e con l'accelerazione del processo di integrazione comunitaria, sono emersi i limiti e le incongruenze del modello del dirigismo economico italiano. Il caso protagonista di questa tesi vuole infatti dimostrare come un ruolo particolarmente ampio e penetrante del potere pubblico all'interno della gestione delle attività economiche può portare a conseguenze indesiderate e disastrose; e infatti, come abbiamo visto e continueremo a comprendere in seguito, lo stato italiano ha attraversato un processo di ripensamento della funzione dello stato rispetto alle attività economiche (dimostrato, nel nostro caso, dalla liberalizzazione del trasporto aereo e dai numerosi tentativi di privatizzazione della compagnia), e ha tentato definitivamente di allinearsi alla concezione europea del mercato concorrenziale attraverso la stesura definitiva di una disciplina Antitrust, ovvero la legge n. 287/1990⁹⁴. La stesura e approvazione di tale legge ha rappresentato un punto di svolta nella cultura

imprese, [...] che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel: [...]". Inoltre, attraverso l'analisi di questo articolo, capiamo quali siano gli elementi costitutivi al fine della sussistenza di un'intesa: La presenza di due o più imprese sul medesimo mercato, alle quali è imputabile la condotta anticoncorrenziale, una qualsiasi forma di attività di coordinamento realizzatasi tra queste imprese, La circostanza per cui queste condotte abbiano effettivamente, o per loro oggetto aprioristico, o come loro effetto, quello di pregiudicare il commercio tra Stati membri e quindi di alterare il regolare svolgersi della concorrenza nel mercato interno.

⁹³ Pellegrini M., *Corso di diritto pubblico dell'economia*, op. cit., pp. 440. L'intervento pubblico italiano, infatti, si è da sempre sviluppato attraverso due principali forme tipiche: una forma diretta, diffusa attraverso la proprietà e gestione statale delle imprese (tramite partecipazioni statali e imprese pubbliche) e una forma più indiretta, che consisteva in una diffusa regolamentazione normativa dell'attività economica dei privati in molteplici settori produttivi.

⁹⁴ Olivieri, in GHEZZI, Olivieri G., *Diritto. antitrust*, GIAPPICHELLI, 2019

nazionale e nelle tradizioni politiche italiane, in quanto essa è stata la rappresentazione scritta della volontà dello Stato italiano di evolversi (o almeno di avvicinarsi) verso un modello privo di incentivi fiscali alle PMI, del controllo dei prezzi, delle agevolazioni per determinate concentrazioni e della presenza assoluta dello Stato nell'economia. Non si può dire che questo sia stato il punto di svolta definitivo verso una nuova concezione di mercato, poiché, come abbiamo dimostrato con la vicenda di Alitalia, la nostra nazione (almeno negli anni 90') era ben lontana da abbandonare questo modello e cambiare i rapporti con le questioni economiche, ma, sicuramente, essa ha rappresentato un punto di partenza da cui provare a modificare la cultura del paese e da cui cogliere una spinta positiva per il cambiamento futuro.

Ad ogni modo, anche se tardiva, la sola introduzione della legge Antitrust ha permesso all'Italia una maggiore integrazione con gli altri Stati membri, assumendo come oggetto di tutela l'efficienza economica, la struttura concorrenziale del mercato e il benessere sociale, e puntando ad innescare tra le imprese un processo virtuoso di innovazione, progresso ed efficienza⁹⁵. In quest'ambito, possiamo riassumere le finalità della legge antitrust⁹⁶: in primis, quella di assicurare il corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali, e poi quella di evitare che il processo concorrenziale degeneri verso forme patologiche, impedendo che le imprese, attraverso le collusioni, possano compromettere il corretto svolgimento della competizione, a danno dei consumatori. Una delle caratteristiche degne di nota della nuova legge è l'impianto filo-comunitario⁹⁷; infatti, la legge nazionale si inserisce in un contesto di armonizzazione con la disciplina comunitaria a tutela della concorrenza, e ciò va riscontrato sotto due diversi profili:

- 1) Il primo considera il modo in cui sono state redatte le norme, e lo verificiamo nel fatto che le fattispecie disciplinate dalla legge n.287/90 risultano modellate sulle corrispondenti disposizioni comunitarie di cui agli artt. 101 e 102 del TFUE⁹⁸

⁹⁵ Fattori P., Todino M., *La disciplina della concorrenza in Italia*, Milano, 2013.

⁹⁶ Campobasso G. F., *Manuale di Diritto Commerciale*, UTET, 2012

⁹⁷ Cfr., Tesaurò G., *Concorrenza ed effettività della tutela giurisdizionale tra ordinamento dell'Unione Europea e ordinamento italiano*, 2014

⁹⁸ Fattori P., Todino M., *La disciplina della concorrenza in Italia*, op. cit., cit. Per quanto riguarda l'articolo 102 del TFUE, esso disciplina l'abuso di posizione dominante di un'impresa su un dato mercato. L'esistenza di una posizione dominante non è vietata di per sé dal diritto della concorrenza; ad essere vietato è lo sfruttamento abusivo, volto a ridurre le capacità competitive di altri operatori, ovvero la realizzazione di politiche di mercato che si avvalgono dell'assenza o della ridotta concorrenza a danno dei consumatori. Ad essere vietata non è né la posizione dominante in quanto tale né la possibilità di trarre da questa il "giusto" profitto. Il divieto posto all'articolo 102 TFUE mira a sanzionare l'abusività e quindi lo sfruttamento di tale potere da parte del titolare di una posizione di potere sul mercato. I

- 2) Il secondo riguarda gli aspetti organizzativi e procedurali della norma, ovvero che la normativa nazionale è definita soltanto in via residuale; ciò significa che quest'ultima si applica soltanto ai comportamenti restrittivi della concorrenza che sono realizzati in ambito nazionale e che non intralciano il corretto funzionamento del mercato intra-comunitario, al contrario, infatti, si applicheranno le norme del Trattato comunitario, e non più quelle nazionali.

Inoltre, una delle caratteristiche essenziali di questa legge è che essa è mossa dalla consapevolezza che nell'ordinamento nazionale le restrizioni al gioco della concorrenza derivano sia dai comportamenti delle imprese sul mercato, sia dalla modalità di intervento dei pubblici poteri nel funzionamento del mercato. Per quanto riguarda i comportamenti delle imprese, la legge stabilisce dei divieti alle imprese che attuano le intese restrittive, l'abuso di posizione dominante e le concentrazioni⁹⁹ che rafforzano una posizione dominante. La legge n.287/90 non si occupa, però, soltanto di queste fattispecie, ma anche della regolazione pubblica dell'economia. Il legislatore, infatti, prende atto dell'esistenza di un tipo di ordinamento nazionale caratterizzato da una diffusa tradizione di regolazione dell'economia, in cui esistono misure normative che “*determinano distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato*”, prevedendo, ai fini del loro contrasto, un importante ruolo consultivo in capo all'autorità che se ne occupa (gli strumenti di intervento in questione sono previsti dagli articoli 21 e 22 della legge b.287/90)¹⁰⁰. A riguardo, non possiamo tralasciare l'importanza dell'istituzione di una peculiare forma amministrativa di controllo (sulla concorrenza), la quale è chiamata ad applicare al mercato la disciplina corrispondente: l'AGCM. L'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato ha il compito di applicare la disciplina fissata dalla legge n. 287/90, con poteri che variano in base alle diverse fattispecie analizzate, e a seconda che si tratti di intese o abusi, di concentrazioni o di provvedimenti amministrativi. Inoltre, ai sensi dell'articolo 21 della legge, l'AGCM è chiamata ad individuare i casi di particolare

soggetti economici che ricoprono una posizione dominante nel mercato hanno infatti la particolare responsabilità di non poter mettere in atto comportamenti abusivi a pena dell'illiceità della loro condotta; tuttavia trattasi di comportamenti, che in assenza di posizione dominante sul mercato, sarebbero di per sé leciti, in quanto volti a accrescere la competitività tra imprese e la crescita individuale e complessiva economica di un dato settore

⁹⁹ La normativa nazionale della legge n. 287 del 1990 dispone all'articolo 5 che la concentrazione si realizza quando due o più imprese si fondono dando così luogo ad un'unica impresa; due o più imprese pur restando distinte, diventano un'unica entità economica (c.d. controllo d'insieme); due o più imprese indipendenti costituiscono un'impresa societaria comune. Il terzo fenomeno posto sotto controllo dalla legge in esame è quello delle concentrazioni tra imprese

¹⁰⁰ Cfr. Olivieri, Ghezzi F., Olivieri G., *Dir. antitrust*, op. cit., cit.

rilevanza nei quali atti normativi o amministrativi di carattere generale determinano distorsioni della concorrenza, o del corretto funzionamento del mercato (e che queste non siano giustificate da esigenze di interesse generale). L'AGCM, o Antitrust, sotto il profilo amministrativo gode di elevata indipendenza e, essendo soggetta soltanto alla legge e al giudice amministrativo (il quale verifica la legittimità dei suoi provvedimenti), non soggiace ad alcun potere di indirizzo o di controllo da parte del Governo. Inoltre, l'esercizio dei suoi poteri di controllo avviene secondo un metodo simile a quello processuale, secondo il quale ogni decisione viene assunta previo colloquio con i soggetti interessati durante il quale essi hanno il diritto di interloquire e di prendere visione di tutti gli atti e i documenti del procedimento. Gli strumenti (evolutisi durante gli anni) a disposizione dell'AGCM per combattere le restrizioni pubbliche dei mercati e per assolvere a tutti i suoi compiti sono:

- 1) L'art. 47 della legge 99/2009¹⁰¹ che ha introdotto nell'ordinamento la legge annuale per la concorrenza e il mercato, la quale ha lo scopo di *“rimuovere gli ostacoli regolatori all'apertura del mercato, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori”*.
- 2) L'art. 21-bis della legge n.287/90¹⁰², il quale ha attribuito all'AGCM il potere di impugnare gli atti amministrativi che si pongono in contrasto con le regole della concorrenza.
- 3) L'art. 4 del d.l. n. 1/012¹⁰³, denominato decreto cresci-Italia, convertito successivamente in legge, il quale ha previsto che la Presidenza del Consiglio dei ministri raccolga le segnalazioni delle autorità amministrative indipendenti, aventi ad oggetto le restrizioni alla concorrenza, al fine di esercitare le opportune iniziative di coordinamento amministrativo dei Ministri.

L'istituzione dell'AGCM si può ricondurre ad una forma completamente nuova di regolazione del mercato, ed è opportuno contestualizzarne la forma e la creazione al fine di intendere al meglio le caratteristiche e le potenzialità di cui dispone. Infatti, la costituzionalizzazione di quest'ultima si deve ricondurre all'avvento di un fenomeno relativamente recente¹⁰⁴ nel nostro ordinamento, ovvero la fondazione delle Autorità

¹⁰¹ Art. 47 L. 99/2009

¹⁰² Art. 21-bis L. 287/1990.

¹⁰³ Art. 4 d.l. n. 1/012, anche detto *“decreto cresci-Italia”*

¹⁰⁴ Cfr. Montedoro, *Le amministrazioni indipendenti*, in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di Pellegrini Padova, 2012, p. 271 e ss.

amministrative indipendenti¹⁰⁵. Esse sono state introdotte verso la fine degli anni Novanta, e negli anni successivi, moltiplicandosi, hanno fatto emergere una nuova tipologia di autorità non riconducibile alla tradizionale tipologia di poteri nazionali. Nonostante le difficoltà legate alla sistematizzazione di queste autorità nel preesistente ordinamento e alla realizzabilità di una disciplina generale che le riguardi tutte, possiamo individuare il tratto che accomuna tutte le autorità, ovvero l'indipendenza dall'esecutivo. Infatti, i soggetti in questione possono esercitare le proprie funzioni senza condizionamenti di alcun tipo.

L'istituzione delle autorità indipendenti nel nostro ordinamento ha coinciso con un momento di trasformazione dei modi di intervento pubblico nell'economia¹⁰⁶: infatti, come detto in precedenza, quest'ultimo è stato sottratto alla direzione dei poteri pubblici per passare a forme di regolazione più orientate al mercato. Dunque, la ratio dello sviluppo delle autorità amministrative indipendenti è da ricercarsi nel passaggio dallo Stato imprenditore allo stato supervisore¹⁰⁷.

¹⁰⁵ **Cons. di Stato parere n. 872 del 25/2/2011.** La sezione II del Consiglio di Stato ha dichiarato che le Autorità amministrative indipendenti possono essere considerate: *“organizzazioni titolari di poteri pubblici che si caratterizzano per un grado notevole di indipendenza dal potere politico, esercitando funzioni neutrali nell'ordinamento giuridico, specie in delicati settori economici, mediante l'utilizzazione di elevate competenze tecniche. Le Autorità indipendenti hanno funzione di regolazione di determinati settori della vita economica mediante attribuzioni di poteri normativi, amministrativi e giudiziari. Esperienza tecnica e neutralità pongono i settori economici regolati al riparo da inframmettenze politiche, tutte le volte che il legislatore decida di istituire un regolatore riconducibile al genus dell'amministrazione indipendente”*. Esse possono essere compendiate in due categorie: quelle di pura garanzia e quelle che (pur svolgendo funzioni di garanzia) sono essenzialmente preposte alla regolamentazione e alla vigilanza di settori particolarmente rilevanti da un punto di vista socioeconomico. In quest'ultima categoria rientrano quelle *Authorities* a cui è stata assegnata la regolazione pubblica dell'economia, volta ad impedire la formazione di monopoli pregiudizievole rispetto allo sviluppo della libera concorrenza

¹⁰⁶ Tassone A. R., *Situazioni giuridiche soggettive e decisioni delle Amministrazioni Indipendenti*, in Dir. Ammin., n. 2/2002.

¹⁰⁷ **Cons. di Stato parere n. 872 del 25/2/2011.** Il Consiglio di Stato ha ritenuto che *“ il potere normativo delle Autorità indipendenti si esprime sia attraverso regolamenti che attuano i principi generali fissati dalla legge (realizzando in tal modo un avvicinamento ai regolamenti esecutivi, di attuazione e completamento della disciplina legislativa) sia tramite regolamenti (affini a quelli indipendenti del Governo) che si caratterizzano per un mero riferimento alla materia in oggetto di regolamentazione o, al più, a concetti giuridici indeterminati o a finalità generale, l'ammissibilità di tali ultimi regolamenti non esclude la necessità di accertare, caso per caso, la sussistenza della condizione che la materia regolata non sia sottoposta a riserva di legge e che nella stessa legge istitutiva dell'Autorità o, comunque, in altra fonte primaria (anche a livello comunitario), siano rinvenibili i criteri di fondo per l'esercizio del potere normativo dell'Autorità di regolazione”*

3.2. Come il processo di integrazione europea ha posto fine alla saga degli aiuti di stato

Dopo aver approfondito il processo di integrazione europea, la nuova disciplina sulla concorrenza e gli aiuti di Stato e la fondazione dell'AGCM, si andrà ad esaminare nel particolare i rapporti che sono intercorsi tra l'Alitalia e le autorità nazionali garanti della concorrenza tra la fine degli anni Novanta e il 2008, fino ad arrivare ai provvedimenti da queste ultime attuati nei confronti della compagnia e alla reazione giuridica dello Stato italiano.

I rapporti tra la compagnia e le autorità di vigilanza, quali la Commissione europea e l'Unità aiuti di Stato, si sono intensificati già a partire dal 1997, quando lo stato italiano concesse ad Alitalia il primo aiuto, di circa 2750 miliardi di lire, destinati alla ristrutturazione aziendale. La Commissione autorizzò l'operazione e concesse l'erogazione del denaro in tre tranche annuali. Attraverso la ristrutturazione, Alitalia si riservò di creare un secondo hub a Malpensa e la Commissione le impose alcuni limiti quantitativi, tra cui quello di tagliare circa 27 mila voli l'anno, di non crescere oltre taluni limiti in termini di posti e chilometri percorsi, e, in particolare, di non offrire tariffe inferiori a quelle dei suoi concorrenti. La prima condizione sugli aiuti di stato imposta dalla Commissione europea fu quella che *“le autorità italiane non avrebbero più dovuto agire come normali azioniste della società”*¹⁰⁸, al contrario l'azienda sarebbe stata gestita secondo normali principi concorrenziali. Dunque, l'aiuto sulla ristrutturazione avrebbe dovuto essere l'ultimo e avrebbe dovuto chiudere il ciclo di richieste di aiuti di Stato da parte della linea aerea italiana, ma così non fu. Successivamente, nel 1998, la Commissione europea strinse un accordo con lo stato italiano, denominato *“accordo Andreatta-Van Miert”*, sulla normalizzazione del mondo delle partecipazioni statali (compresa Alitalia). Infatti, a fronte del mancato rispetto della decisione precedente, la Commissione impose allo Stato italiano alcuni obblighi.¹⁰⁹

Successivamente, nel 2004, venne concesso dalla Commissione il secondo aiuto di stato di circa 400 milioni di euro utilizzato come *“prestito ponte”*, ovvero finalizzato al

¹⁰⁸ Osti C., *Alitalia: la dolorosa istoria. I puntata*, in "Mercato Concorrenza Regole, Rivista quadrimestrale" 2/2008, pp. 317-328

¹⁰⁹ C. Osti, *Alitalia: la dolorosa istoria. I puntata*, in cit., cit. pp. 319, tra cui quello di impegnarsi a rinunciare alla politica di resistenza contro la concessione dei diritti di volo alle società concorrenti di Alitalia, e a quest'ultima di impegnarsi ad abbassare le tariffe di volo solo qualora dovessero essere abbassate dai concorrenti.

salvataggio della compagnia. Quest'ultimo prestito era giustificato dalle gravi difficoltà economiche e sociali in cui versava l'azienda: c'erano circa 22 mila posti di lavoro in pericolo e altri 8 mila di "indotto", che non potevano non essere considerati. Alitalia si impegnò a ripagare il prestito e l'unica condizione posta dalla Commissione fu che l'aiuto non doveva permettere ad Alitalia di "svilupparsi in maniera indebita a svantaggio dei suoi concorrenti"¹¹⁰. Inoltre, l'anno successivo, la Commissione autorizzò un ulteriore aumento di capitale, denominato "l'aiuto non aiuto", di 1,2 miliardi di euro, a cui partecipò non solo lo Stato, ma anche investitori privati come Deutsche Bank, e ciò provocò l'inasprimento dell'organo europeo. Un altro prestito di 300 milioni nei confronti della compagnia venne erogato nel 2008, per consentire ad Alitalia di far fronte a "pressanti fabbisogni di liquidità"; ma, poco tempo dopo, la Commissione, vegliando sulla validità dell'operazione, aprì un'inchiesta sulla natura del prestito per valutarne la compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato. Infatti, il prestito poteva essere considerato come discordante con le norme del mercato comune.

La Commissione, in seguito a queste considerazioni, valutava sul fatto che lo Stato italiano non potesse più concedere aiuti di stato, né al salvataggio, né alla ristrutturazione, poiché Alitalia ne aveva già beneficiato in precedenza¹¹¹. Così, la risposta della politica a queste problematiche fu quella di dare vita alla cordata di imprenditori e attivare il processo di scorporazione della compagnia di cui abbiamo già sufficientemente parlato nel capitolo precedente.

L'analisi giurisprudenziale svoltasi su queste premesse si basa sulla natura degli aiuti statali; infatti, gli aiuti alle imprese in difficoltà si dividono in due sub-fattispecie: gli aiuti per il salvataggio e gli aiuti per la ristrutturazione¹¹². I primi rappresentano una forma di assistenza temporanea e reversibile, e il loro obiettivo principale consiste nel mantenere in attività, per il tempo necessario alla preparazione di un programma di ristrutturazione o liquidazione (non superiore a 6 mesi), un'impresa che si trovi in una situazione di difficoltà. Gli aiuti per la ristrutturazione si fondano sull'elaborazione di un piano, appunto "di ristrutturazione", che sia realizzabile, coerente e di ampia portata, diretto a ricostituire la redditività a lungo termine della compagnia. Generalmente, la ristrutturazione comporta la riorganizzazione delle attività e l'abbandono delle operazioni

¹¹⁰ Fattori P., Todino M., *La disciplina della concorrenza in Italia*, op. cit., cit

¹¹¹ Cfr. Wessling R., *The commission White Paper on modernization of EC antitrust law: unspoken consequences and incomplete treatment of alternative options*, in (Europa. comp. law rev. 1999)

¹¹² C. Osti, *Alitalia: la dolorosa istoria. I puntata*, in cit., cit. pp. 322 sugli aiuti di Stato.

non redditizie, ed è affiancata da una ristrutturazione finanziaria: l'azienda beneficiaria dell'aiuto non può non contribuire alla riorganizzazione con mezzi propri, o altrui, e non può non intervenire sulle cause del dissesto finanziario. Infatti, di norma, il contributo di mercato per le grandi imprese deve essere di almeno il 50%. In materia di sovvenzioni di Stato, la Commissione ha riassunto la propria posizione negli *Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà*, del 1° ottobre 2004¹¹³: la Commissione, oltre a prevedere che, nel settore del trasporto aereo, lo Stato si comporti come un investitore commerciale, considera anche che, in seguito alla liberalizzazione dei cieli¹¹⁴, essa stessa non potrà più accettare aiuti alla ristrutturazione se non che si verifichino condizioni veramente restrittive. La Commissione, basandosi sul principio “*una tantum*”, conferma il carattere assolutamente eccezionale degli aiuti alla ristrutturazione, ciascuno dei quali potrà essere concesso una volta sola e dopo che siano passati almeno dieci anni dalla concessione dell'ultimo aiuto per il salvataggio.

Il prestito concesso ad Alitalia nel 2008, nell'ambito della crisi finanziaria dei debiti sovrani, fu un altro “*prestito ponte*”, giuridicamente qualificato come “*aiuto alla ristrutturazione*”. Il suddetto aiuto fu ritenuto dalla Commissione come illegale e, dunque, da recuperare entro un breve periodo di tempo (ovvero 4 mesi dalla notifica della decisione¹¹⁵).

Ad ogni modo, il problema principale su cui ruota attorno tutta la disciplina degli aiuti di Stato è, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, di natura concorrenziale. Infatti, il nocciolo della questione sta nel fatto che gli aiuti di Stato possono creare una disparità di trattamento rispetto ad altre aziende, o altri stati membri, che invece riescono ad operare senza aiuti. L'aiuto di stato può creare uno squilibrio concorrenziale tra le imprese, danneggiando quelle sane che si trovano a competere con quelle sussidiate. Nel caso Alitalia, i concorrenti coinvolti in maniera sleale dalle pratiche messe in atto dalla compagnia di bandiera sono sati Air One (nel mercato nazionale), Air France e British Airways (nel mercato internazionale).

¹¹³ **G.U. U.E. C 244 del 1 ottobre 2004.**

¹¹⁴ Rimando al secondo capitolo.

¹¹⁵ **Decisione della Commissione n. C26/08 del 12 novembre 2008**, in cui, al paragrafo 16, la Commissione affermò che il Governo italiano, nell'erogare quel prestito, non si sarebbe comportato “*come un azionista avveduto che persegue una politica generale o settoriale, poiché guidato da prospettive di redditività dei capitali investiti a più lungo termine rispetto a quelle di un investitore comune*”; al paragrafo successivo si legge che l'aiuto dava ad Alitalia “*un vantaggio economico che non avrebbe avuto in normali condizioni di mercato*”.

L'ultima richiesta di finanziamento arrivò nel 2017¹¹⁶, quando l'Alitalia aveva un urgente bisogno di liquidità a causa del deterioramento della sua situazione finanziaria. Dunque, al fine di garantire l'operatività della compagnia, lo stato italiano concesse ad Alitalia, nello stesso anno, due prestiti: l'uno di 600 milioni a maggio, e l'altro di 300 milioni ad ottobre. Pertanto, fu concesso il cosiddetto "*finanziamento ponte*" che, secondo il comunicato di Palazzo Chigi, rispettava la disciplina sugli aiuti di stato di imprese in difficoltà economica. Il finanziamento avrebbe dovuto essere restituito entro sei mesi dall'erogazione con priorità rispetto ad ogni altro debito da restituire, ma non andò propriamente così. Infatti, l'Alitalia prorogò la restituzione del prestito per ben due volte, fin quando, ad aprile del 2018, l'Unione Europea non aprì un'indagine sul prestito Alitalia, con il sospetto che si sia trattato di un aiuto di Stato non compatibile con le norme comunitarie. Ciò che emerse dall'analisi UE fu che, all'epoca, nessun investitore privato avrebbe prestato ad Alitalia quella somma di denaro, in quanto essa non avrebbe mai avuto liquidità sufficienti a rimborsare il prestito nelle scadenze previste e, dunque, i due prestiti concessi costituivano aiuti di Stato al salvataggio (in violazione delle norme Ue), e non potevano essere autorizzati, in quanto non rimborsati entro la scadenza prevista. La conclusione dell'indagine fu che quei finanziamenti conferivano un vantaggio competitivo sleale ad Alitalia rispetto ai suoi concorrenti, e che, quindi, dovrebbero essere rimborsati allo stato italiano, in modo tale da poter ripristinare le condizioni di parità all'interno del settore europeo dell'aviazione.

3.3. Dalla gestione Etihad al fallimento storico

Al fine di comprendere al meglio la nostra analisi giuridica sugli aiuti di stato e su ciò che riguarda il processo di integrazione europea, intendo continuare l'*excursus* interrottosi all'amministrazione Cai e ripercorrere i punti più salienti che hanno caratterizzato gli ultimi anni di vita dell'Alitalia, e che hanno portato la compagnia al non lontano fallimento.

¹¹⁶ Dragoni G., *Alitalia, prestito ponte alla terza proroga*, in www.ilSole24Ore.com, 12 dicembre 2018, consultato il giorno 21/04/2022

La descrizione di ciò che successe alla compagnia di bandiera si era interrotta suppergiù al 2012,¹¹⁷ quando la gestione affidata ai “*capitani coraggiosi*” si era rivelata inadeguata, e stava attraversando la sua fase di estremo declino. Infatti, le ingenti perdite conseguite nei primi sei mesi del 2013 indussero a pensare che, in assenza di un ulteriore aumento di capitale, sarebbe stata inevitabile la via del fallimento. Fu così che la gestione dell’epoca iniziava a movimentarsi per la ricerca di nuovi soci, che, com’è noto, prendevano le sembianze di Etihad Airways. Già a giugno del 2014, le due società preannunciavano la formazione di un accordo attraverso cui la compagnia degli Emirati avrebbe acquistato una partecipazione azionaria pari al 49% del capitale della compagnia di bandiera e Alitalia-Cai avrebbe partecipato al 51% della newco, denominata Alitalia-Società Aerea Italiana S.p.A, e avrebbe trasferito ad essa tutto gli asset operativi. A conti fatti, l’unico ostacolo formale che rimaneva da superare era l’approvazione da parte della Commissione europea sull’operazione in questione. Infatti, la Commissione si preoccupava degli effetti sulla concorrenza che avrebbe scatenato l’operazione, e, anzi, evidenziava che effettivamente non ci sarebbero stati rischi competitivi su alcuna rotta, se non sulla direttrice Roma-Belgrado. Per superare anche quest’ultimo impedimento, Etihad e Alitalia-Cai si impegnarono a liberare sino a due coppie di slot giornalieri nei due aeroporti di Roma Fiumicino e Belgrado per gli operatori interessati. Veniva dunque meno anche il fardello dell’antitrust europeo. Infine, gli obiettivi finanziari che venivano proposti (da raggiungere entro il 2017) erano il ritorno alla redditività, un fatturato pari a 3,7 miliardi di euro e utili per oltre 100 milioni;¹¹⁸ mentre gli obiettivi di tipo organizzativo erano l’integrazione con l’alta velocità, la revisione del ruolo degli scali, la contrazione dei voli a medio raggio, la riduzione di quelli nazionali e l’incremento dei collegamenti intercontinentali. La nuova Alitalia, di dimensioni più contenute, diventava operativa il primo gennaio del 2015 con buoni auspici sia da parte della politica italiana che dalle autorità europee. Le premesse per la nuova compagnia erano favorevoli e propizie, a tal punto che l’amministratore delegato di Etihad affermò che Alitalia sarebbe diventata “*the sexiest company in Europe*”¹¹⁹. L’operazione, come citato in precedenza, sembrò aver messo da parte tutte le controversie che c’erano state in passato tra l’Alitalia

¹¹⁷ Giacco A., Stecchetti L., *La saga Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, in “Mercato Concorrenza Regole, Rivista quadrimestrale” 2/2020, pp. 305-331

¹¹⁸ Dragoni G., *Alitalia Sai, primi utili fra due anni*, in www.ILSole24Ore.it, 20 gennaio 2015, p. 27, consultato il 23/04/2022.

¹¹⁹ Robbins T., *Short Cuts: Travel Updates. Alitalia Relaunches, Unveiling a New Livery and Cabis Designs*, in “Financial Times”, 12 giugno, 2015

e l'Unione europea, a tal punto che la Commissione apparve come sostenitrice dell'accordo e concluse di non aver ravvisato nessun illecito aiuto di Stato¹²⁰. Nonostante queste premesse, la nuova Alitalia affrontò numerose problematiche che andarono ad aggravare la sua situazione finanziaria, tra cui la rottura definitiva con Klm-Air France e l'incendio del Terminal 3 di Roma Fiumicino, che generò una serie di danni finanziari stimati in circa 80 milioni di euro; in più, la notizia da parte del management di non riuscire ad avviare importanti rotte internazionali, e le successive dimissioni dell'amministratore delegato di Alitalia-Sai. Il bilancio del 2015 si chiudeva con un passivo di gestione di circa 200 milioni di euro ed è così che, nel 2016, riprese la stagione degli scioperi sui costi legati al personale. Dunque, a dicembre del 2016 si palesava lo spettro di un nuovo fallimento dato dall'annuncio delle perdite degli esercizi precedenti e dalle continue tensioni che intercorrevano tra i soci italiani e quelli emiratini: è così che si iniziava a sondare il territorio e ipotizzare una possibile acquisizione, o addirittura uno sdoppiamento della compagnia in due parti (la prima nel breve raggio e la seconda nel lungo). Si ipotizzarono anche cessioni parziali, ingressi nell'azionariato o semplici accordi commerciali, per cui si iniziarono ad intraprendere relazioni anche con altri operatori, quali Lufthansa, Ryanair o EasyJet.

Date queste condizioni, l'unica modalità stimata per garantire alla compagnia un futuro era un'opera di ricapitalizzazione (si stimarono circa due miliardi di euro), che però non andò a buon fine e sancì l'inizio della fine dell'azienda. Pertanto, il consiglio di amministrazione elaborò al Ministero dello sviluppo economico la richiesta di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria ai sensi della legge Marzano, mentre il Governo erogava alla compagnia l'ennesimo prestito ponte di 600 milioni (di cui abbiamo già trattato in questo capitolo in merito agli aiuti di stato) da restituire entro sei mesi dall'erogazione¹²¹.

Pertanto, a maggio del 2017 prendeva vita la nuova gestione commissariale, aggravata da oltre 2 miliardi di passivo corrente e dalle numerose problematiche ereditate dal passato; l'obiettivo ultimo del Governo era quello evitare la liquidazione della società e arrivare, invece, alla cessione dei cespiti aziendali. Su questi presupposti, si dava avvio alla prima fase della procedura di amministrazione straordinaria¹²², finalizzata a suscitare interesse

¹²⁰ **European Commission, Daily News, Bruxelles, 6 febbraio 2015**

¹²¹ Cfr. art. 1 d. l. 2 maggio 2017, n. 55

¹²² Giacco A., Stecchetti L., *La saga Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, op. cit., cit.

in merito alle diverse opzioni possibili, ovvero la vendita in blocco (preferita dal Governo e dai commissari che si occupavano dell'amministrazione straordinaria), la ristrutturazione della compagnia o la cessione dei singoli asset. Il 2 ottobre era la data prevista come termine per la presentazione di proposte vincolanti e il 5 novembre dello stesso anno per la conclusione della procedura: in quelle settimane vennero accettate dai commissari circa una decina di operatori, che successivamente presentarono le loro offerte non vincolanti a luglio.

Su tali premesse disastrose, il Governo decise di estendere con decreto il termine della restituzione del prestito ponte da 600 milioni e ad accordare alle stesse condizioni ulteriori 300 milioni di euro, e, inoltre, a far slittare di oltre sei mesi i termini per l'espletamento della procedura per tentare di migliorare le offerte ricevute¹²³. Infatti, al termine della presentazione delle offerte erano tre le compagnie che avevano mostrato un interesse non impegnativo (e per niente degno di nota) nei confronti della compagnia: Lufthansa, easyJet e Wizz Air; pertanto, il Governo, senza una proposta affabile tra le mani, si trovò costretto a prorogare a fine anno il termine (per la seconda volta) per la restituzione del prestito ponte che ammontava a 900 milioni di euro¹²⁴. Nel frattempo, la Commissione europea, in seguito a diverse denunce, si ritrovò costretta ad avviare la celebre indagine approfondita sulla notifica tardiva dell'intero prestito concesso ad Alitalia, manifestando concreti dubbi sulla compatibilità con le norme di diritto europeo (precisamente con l'art. 107, paragrafo 3, TFUE¹²⁵). Pertanto, Alitalia si ritrovò con le spalle al muro: senza un pretendente e con una probabile denuncia da parte della Commissione europea.

Con la procedura di cessione effettivamente bloccata, a causa della mancanza di un reale acquirente, i tre commissari, con la speranza di attirare nuovi pretendenti, si preparavano ad elaborare l'ennesimo piano di ristrutturazione, composto da contenimento degli esuberi, ricerca di partner capaci di estendersi nel lungo raggio, riduzione dei costi operativi etc... Tuttavia, fu reso chiaro che almeno il 51% del capitale della nuova compagnia avrebbe dovuto essere rilevato dallo Stato¹²⁶, mentre le quote restanti sarebbero state cedute al nuovo partner industriale. Tra i vari soggetti che si resero più o

¹²³ Cfr. art. 12 d.l. 16 ottobre 2017, n. 148.

¹²⁴ Questi accadimenti sono utili a rafforzare la tesi esposta nel precedente paragrafo, in cui si analizzava il rapporto discordante che Alitalia ha trattenuto con la Commissione europea

¹²⁵ **European Commission, Commission Opens In-Depth Investigation into Italian State Loan to Alitalia, 23rd April 2018; v., altresì, Letter to Member State, State Aid SA.48171 (2018/C) (ex 2018/ NN, ex 2017/FC) – Italy, Brussels 23.4.2018C(2018) 2357 final.**

¹²⁶ Giacco A, Stecchetti L., *La saga Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, op. cit., cit. pp. 320

meno interessati a rilevare le sorti della compagnia figuravano i nomi di Ferrovie dello Stato (quello che successivamente ha dimostrato maggior interesse nei confronti della compagnia), Poste, Eni, Leonardo e Cassa Depositi e Prestiti. Secondo i piani iniziali, quelli che sarebbero stati i nuovi azionisti della compagnia avrebbero dovuto portare in dote alla nuova società circa 2 miliardi di euro, utili a rimborsare il prestito ponte da 900 milioni più gli interessi maturati, mentre il Ministero del Tesoro avrebbe successivamente convertito parte delle somme incassate per acquisire una partecipazione minoritaria da Alitalia. Tra la prima data di scadenza e la realizzazione di un vero e proprio piano per la nuova Alitalia passarono circa sei proroghe, durante le quali la compagnia ha intrapreso colloqui e trattato, nella speranza di attirare realmente l'interesse di un potenziale acquirente, con numerose compagnie, quali Boeing, Delta, Air China, China Eastern, easyJet, AirFrance-Klm, Lufthansa, Atlantia; ma sfortunatamente nessuna di queste ha mai realmente concretizzato l'interesse nei suoi confronti. Nel frattempo, di fronte all'ennesima proroga del prestito ponte, la commissaria europea per la concorrenza Margrethe Vestager rafforzava il suo convincimento, espresso in precedenza, circa la difficile compatibilità del prestito con la leale concorrenza sul mercato del trasporto aereo, ma, ad ogni modo, si decideva di continuare ad attendere l'esito della procedura prima di esprimere un giudizio definitivo¹²⁷.

Alla fine, al volgere di circa due anni e mezzo di gestione commissariale l'aver perseguito la decisione di vendere la compagnia in maniera unitaria non aveva prodotto i risultati sperati, anzi, aveva lasciato Alitalia senza una società disposta a rilevarla e con una liquidità alquanto scadente e in via di esaurimento. Inoltre, iniziavano anche ad udirsi critiche nei confronti dei tre commissari e della loro incapacità nel completare il piano di ristrutturazione per una società che continuava ad accumulare perdite nette significative e che continuava ad aggravare la sua situazione finanziaria di giorno in giorno. Fu così che il Governo si trovò costretto ad emanare il d.l. 2 dicembre 2019, n. 137, cosiddetto decreto "*salva Alitalia*"¹²⁸, con il quale pattuiva ulteriori 400 milioni di prestito con scadenza a sei mesi, allo stesso tasso di interesse dei precedenti, e attraverso cui stabiliva il termine ultimo per la cessione al 31 maggio 2020. Al dunque, mentre la commissaria Vestager si limitava a diffondere segnali di riguardo sull'ulteriore prestito ponte concesso dall'Italia, si appressava l'epoca del super-commissario.

¹²⁷ A. Giacco, L. Stecchetti, *La saga Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, cit., cit. pp.321

¹²⁸ Successivamente D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020

Infatti, il 10 dicembre 2019 venne inoltrata al MISE la lettera di dimissioni da parte dei tre commissari, e venne nominato un nuovo commissario straordinario (Giuseppe Leogrande). Il nuovo commissario venne subito accolto da uno sciopero “*al fine di denunciare il perdurare della crisi*” e “*per reclamare un piano industriale di vero rilancio, che garantisca investimenti e crescita, senza impatti sul fronte lavoro*”. Con questa premessa, prendeva piede la nuova fase della vita della compagnia, sempre costernata da una forte presenza pubblica, e che si apriva con il versamento da parte del MEF dei 400 milioni di prestito. Da qui, partiva il nuovo viaggio in cerca di un’azionista privato che si facesse carico dell’azienda, ma, mentre i frutti della ricerca portavano alle solite compagnie aeree vagamente interessate all’acquisto, la Commissione aumentava i suoi dubbi sulla questione prestito, e, sempre più indispettita, decise di avviare un’altra indagine per appurare che l’intervento pubblico (da cui, a quanto pare, la compagnia non riusciva a fare a meno) non avesse garantito alla compagnia una situazione di indebito vantaggio competitivo nei confronti delle altre società. Furono le numerose denunce da parte di Dg Comp¹²⁹, volte ad evidenziare che tale procedura costituiva un illegittimo aiuto di stato, a spingere la Direzione concorrenza ad attivare il fascicolo sul caso e ad assumere lo stesso atteggiamento dilatorio¹³⁰. L’altro elemento dego di nota fu l’avvio del procedimento di vendita della società, avvenuto il 5 marzo 2020, con la pubblicazione dell’invito a manifestare interesse per l’acquisizione delle attività aziendali che facevano capo ad Alitalia. Ma alla vendita di Alitalia accorse in salvo il covid-19, che, a quattro giorni dalla pubblicazione del bando, provocò l’emissione del DPCM 9 marzo 2020 che estendeva a tutto il territorio nazionale le misure di *lockdown*. Di fatto, Alitalia era salva. Nei giorni precedenti il Governo emanava il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, il cosiddetto decreto “*Cura Italia*”, che ai sensi dell’art. 79 autorizzava la costituzione di una società interamente controllata dal MEF¹³¹ e la creazione di un fondo di 500 milioni di euro, per affrontare gli effetti della pandemia. Tutto ciò veniva giustificato all’Unione europea ai sensi dell’art. 107, comma 2, lettera b, TFUE¹³². La procedura non veniva formalmente

¹²⁹ A. Giacco, L. Stecchetti, *La saga Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, cit., cit. pp.322

¹³⁰ **European Commission, SA 55678, Commission Opens in-Depth Investigation into €400 Million Italian Government Loan to Alitalia, 28 febbraio 2020.**

¹³¹ A. Giacco, L. Stecchetti, *La saga Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, cit., cit. pp. 325

¹³² Art. 107, comma 2, del TFUE che disciplina gli aiuti di Stato e enuncia che “*Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*”. Sono compatibili con il mercato interno: gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall’origine dei

bloccata, ma l'asta pubblica, che già non godeva più di grande credibilità, entrava in un cono d'ombra.

Infatti, la compagnia continuava a non vedere alcuno spiraglio di luce, se non l'ultimo baluardo a cui è opportuno dare peso, ovvero il pronunciamento definitivo della Commissione europea in relazione alla notifica dei 350 milioni concessi dallo Stato per far fronte ai danni apportati dalla compagnia. La Commissione, per quanto riguarda il periodo che va dal primo marzo al 15 giugno, ha considerato i 199,45 milioni di euro (di danni derivanti dalle misure di contenimento) come proporzionati ai danni subiti, e ha, dunque, proclamato il suddetto aiuto di stato come legittimo ai sensi dell'art. 107, paragrafo 2, lettera b, TFUE¹³³.

In una prospettiva d'insieme, la compagnia si è ritrovata per l'ennesima volta sommersa dai debiti, e da numerose problematiche relative al costo del personale, al management e al leasing degli aeromobili. È così che, l'8 ottobre del 2021 accadde ciò che mai nessuno avrebbe immaginato potesse accadere: si concludeva così la vicenda di Alitalia, segnando uno dei più clamorosi fallimenti dell'interventismo statale italiano. La storica compagnia di bandiera, protagonista di questa tesi, ha definitivamente cessato di esistere, ed è stata risolutivamente rimpiazzata da una nuova società, denominata ITA Airways e posseduta al 100% dal MEF. L'accordo che ha scaturito questa decisione ha visto come controparti la Commissione europea e il governo italiano, ed ha posto come condizione una "*netta discontinuità economica*" tra la vecchia e la nuova compagnia.

La compagnia di bandiera è considerata da tutti gli stati come un'industria-simbolo della Nazione, ed è lo specchio della grandezza e del benessere di questa. Il fatto che la compagnia di bandiera di uno stato così importante, qual è l'Italia, sia arrivata ad un avvenimento secolare come il fallimento, mostra non solo come la gestione di un'azienda di tale calibro istituzionale sia finita troppo spesso in mani sbagliate, che non guardavano ad Alitalia come ad un riflesso di un grande Paese e non ne coglievano l'importanza vitale, ma anche (e soprattutto) come i continui interventi dello stato negli affari economici della società si siano rivelati spesso sbagliati, disastrosi e troppo invasivi, al

prodotti gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione.

¹³³ Commissione Europea, SA.58114, *Alitalia Damage COVID 19*, 4 settembre 2020

punto tale da incorrere nel più grave fallimento che l'Italia abbia visto. Inoltre, questa vicenda si è rivelata come una perfetta rappresentazione di come la classe politica italiana sia, da ormai più di vent'anni, fragile, controversa e a tratti pericolosa per lo sviluppo della Nazione, e incapace di allontanarsi da alcune questioni non di sua competenza.

CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi svolta, non rimane che tracciare i punti salienti della vicenda e trarne le adeguate conclusioni. L'elaborato in questione è partito analizzando le fondamenta dello stato "*imprenditore*" ed ha proseguito identificandone le dirette conseguenze della sua applicazione e i mutamenti storici della disciplina. Dall'elaborato si evince che il ruolo dello Stato nell'economia ha subito numerose modifiche durante gli anni, ed ha spesso sconvolto il corretto funzionamento di alcune imprese. In particolare, nel caso in questione, si nota come la classe politica italiana, in veste di diretta funzionaria statale, nello svolgere il suo compito (iniziale) di azionista abbia molto spesso influenzato le scelte dell'azienda e ne abbia condizionato le circostanze economiche. Inoltre, si osserva come il continuo impegno dello Stato, teoricamente per fini di utilità comune e nazionale, abbia spesso imposto all'azienda determinate scelte non favorevoli al corretto andamento economico della stessa, bensì improntate all'esclusivo mantenimento della cosiddetta "*mano invisibile*" dello Stato all'interno del controllo della compagnia, e così di molte altre. Così, pur di non perdere il comando dell'impresa, la mano statale ha spesso allontanato e rifiutato numerose offerte estere potenzialmente fruttuose per l'Alitalia (ad esempio quella di KLM-Air France), decretandone in tal modo la fine. Ma quello di Alitalia è solo un mero esempio di come sono funzionate e continuano a funzionare le faccende in Italia, a causa di alcune tradizioni e modi di operare insiti nelle sue più arcane abitudini. Difatti, l'elaborato si è proposto di verificare concretamente come il ruolo dello Stato (e i conseguenti cambiamenti) abbiano condizionato lo sviluppo di talune aziende, e come le tradizioni di uno Stato siano difficili da modificare e da adattare all'ambiente macroeconomico. Inoltre, si è osservato come il processo di unione europea e l'introduzione di una legge Antitrust abbia alterato sensibilmente l'equilibrio delle imprese a partecipazione pubblica italiane, e dello Stato in generale, ritrovandosi costretto a modificare tali poteri seppur con il mantenimento di alcuni di essi (cosiddetta *poison pill*). Abbiamo inoltre assistito al passaggio dallo stato imprenditore allo stato supervisore, in particolare con l'istituzione dell'AGCM, e al passaggio da una golden

share ad una golden power. Infine, dal terzo capitolo si evince che lo Stato italiano, seppur abbia introdotto una disciplina Antitrust, sia ancora fermo alle proprie tradizioni e non si sia ancora adattato del tutto alle circostanze europee. Si conclude, inoltre, affermando che la vicenda analizzata in questo elaborato può essere considerata, a mio parere, come il perfetto fallimento dell'interventismo statale, e come la proclamazione di un'economia improntata alla leale e corretta concorrenza, e al libero svolgimento dei mercati, riservando allo Stato il mero potere di vigilanza (comunque necessario al corretto funzionamento dell'economia).

BIBLIOGRAFIA

Appiano E.M., *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazioni nel diritto comunitario della concorrenza*, in *Dir. Comun. Scambi inter.*, 1994, 3, 317 ss.

Bonasia M., D'uva M., *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*, GIAPPICHELLI, 2017

Bordoni A., *Lai e Alitalia negli anni d'oro dell'aviazione commerciale*, LOCISMA 2018

Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, G. Barbèra Editore, Firenze, 1948 sugli enti pubblici e sui mezzi di finanziamento ad essi concessi.

Borzaga C., Fazzi L., *Manuale di politica sociale*, FRANCOANGELI, 2005

Campella D., *Alitalia-Klm, matrimonio da 40 milioni di passeggeri*, in "LA REPUBBLICA", 30 luglio 1999

Campobasso G. F., *Manuale di Diritto Commerciale*, UTET, 2012

Capriglione F., *La legge Amato non esaurisce la riforma dell'ordinamento creditizio*, in *Bancaria*, 1990, 12, 9 ss

Capunto R., *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, GIUFFRÈ EDITORE, 2010

Caranta R., *Organismo di diritto pubblico e impresa pubblica*, in *Giur. It.*, 2004, 12, 2415 ss.

Cassese S., *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 1995.

Clarich M., *Manuale di Diritto Amministrativo*, IL MULINO, 2019

Commissione Europea, SA.58114, *Alitalia Damage COVID 19*, 4 settembre 2020

Costa M., Guzzo G., *L'impresa pubblica in Italia: una "storia" economico-aziendale e dottrinale*, in Archivio istituzionale della ricerca- Università di Palermo, CORE, 1° gennaio 2011

Cuocolo F., *Lezioni di diritto pubblico*, GIUFFRÈ EDITORE, 2006

- Dall'Api D., *Le imprese municipalizzate provincializzate e statizzate*, in Biblioteca di Ragioneria Applicata a cura di Giovanni Rota, UTE, 1928
- Di Palma P., Catricalà A., *Il diritto degli aeroporti nel processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo: casi e questioni*, PROCOM, 2006
- Dinmore G., Segreti G.; *Alitalia's takeover finally takes off*, "FINANCIAL TIMES", 13 gennaio 2009.
- Donativi V., *Golden powers*, GIAPPICHELLI EDITORE, 2019
- Dragoni G., "Capitani Coraggiosi: i venti cavalieri che hanno privatizzato l'Alitalia e affondato il paese", CHIARELETTERE, novembre 2011
- Enriques L., *Quale disciplina per le acquisizioni ostili? Alcuni modelli teorici e la soluzione italiana*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999,2, 182 ss.
- European Commission, *Commission Opens In-Depth Investigation into Italian State Loan to Alitalia*, 23rd April 2018; v., altresì, *Letter to Member State*, State Aid SA.48171 (2018/C) (ex 2018/ NN, ex 2017/FC) – Italy, Brussels 23.4.2018C(2018) 2357 final.
- European Commission, SA 55678, *Commission Opens in-Depth Investigation into €400 Million Italian Government Loan to Alitalia*, 28 febbraio 2020.
- Fattori P., Todino M., *La disciplina della concorrenza in Italia*, Milano, 2013.
- Feroni C. G., Ferrari F. G., *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, GIAPPICHELLI EDITORE, 2012
- Giacco A., Stecchetti L., *La saga Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, Rivista quadrimestrale 2/2020
- Giacco A., Stecchetti L., *La saga Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, in "Mercato Concorrenza Regole, Rivista quadrimestrale" 2/2020
- Libertini M., *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Milano, 2014
- Lombardo F., *La giurisdizione della Corte dei conti sulle società a partecipazione pubblica nell'età del massimo confronto tra pubblico e privato: l'influenza della normativa comunitaria*, in *Foro amm. – C.d.s.*, 2005, 2, 629 ss.,
- Mancini G.F., *Democrazia e Costituzionalismo dell'Unione europea*, IL MULINO, 2004
- Mangini V., *Disciplina del mercato*, 383, in Aa. Vv., *Diritto industriale. Proprietà intellettuale e concorrenza*, Torino, 2012.
- Mazzoni A., *Privatizzazioni e diritto antitrust: il caso italiano*, in *Riv. Soc.*, 1996, 1, 34 ss.
- Montedoro, *Le amministrazioni indipendenti*, in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, a cura di Pellegrini Padova, 2012, p. 271 e ss.
- Napoli A., *La storia di Alitalia*, Meetup, giugno 2008
- Nuzzo M., *Fondazioni bancarie e impresa culturale: un piede nel mondo della cultura e l'altro nel mondo bancario*, in *Contratto e impr.*, 2010, 4-5, 1044 ss.

- Olivieri, in Ghezzi, Olivieri G., *Diritto. antitrust*, GIAPPICHELLI, 2019
- Osti C., *Alitalia: la dolorosa istoria. I puntata*, in "Mercato Concorrenza Regole, Rivista quadrimestrale" 2/2008
- Pecoraro C., *Privatizzazione dei diritti speciali di controllo dello Stato e dell'ente*
Pellegrini M., "Corso di diritto pubblico dell'economia", CEDAM, 2006
- Privato G., *Le imprese di servizi pubblici - Caratteristiche di gestione e di rilevazione*,
Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 1939- XVII
- Procopio M., *Fondazioni bancarie: il discutibile diniego al diritto alle agevolazioni fiscali*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2010, 6, I, 957 ss
- Prodi R., Scognamiglio C., *Economia e politica industriale*, IL MULINO, 1977
- Ristagno P., Ugo V., *L'Istituto per la ricostruzione industriale IRI*, 1955 <1956>
- Robbins T., *Short Cuts: Travel Updates. Alitalia Relaunches, Unveiling a New Livery and Cabis Designs*, in "FINANCIAL TIMES", 12 giugno, 2015
- Rocchietti March A., voce Poste, in *Enc. Giur.*, Roma, 2002
- Santonastaso F., *Dalla "golden share" alla "poison pill": evoluzione e involuzione del sistema? Da una prima lettura del 381°-384° comma dell'art. 1 l. 23 dicembre 2005, n. 266*, in *Giur. Comm.*, 2006, 3, I, 383 ss.
- Scarchillo G., *Dalla Golden Share al Golden Power: la storia infinita di uno strumento societario*. Profili di diritto europeo e comparato, Contratto/Impresa Europa, 2015
- Shumpeter J., *Teoria dello sviluppo economico*, Firenze, 1947
- Spina G., *La Storia di Alitalia: Compagnia di bandiera italiana*, INFOLIBERA, 2021.
- Tassone A. R., *Situazioni giuridiche soggettive e decisioni delle Amministrazioni Indipendenti*, in *Dir. Ammin.*, n. 2/2002.
- Tesoro G., *Concorrenza ed effettività della tutela giurisdizionale tra ordinamento dell'Unione Europea e ordinamento italiano*, 2014
- Wessling R., *The commision White Paper on modernization of EC antitrust law: unspoken consequences and incomplete treatment of alternative options*, in (Europa. comp. law rev. 1999)
- Zappa G., *La Nazionalizzazione delle imprese*, GIUFFRÈ', 1964

SITOGRAFIA

- Alesina. A., *Emma Marcegaglia in Alitalia?*, www.IISole24Ore.it , 2 settembre 2008, consultato il giorno 26/05/2022
- Belpietro M., *Corrado Passera: il mio sogno per l'Italia*, www.Panorama.it , 24 gennaio 2008, consultato il giorno 23/04/2022

Berlusconi S.: “*Né svendere né nazionalizzare*”, in www.IISole24ORE.com, 13 maggio 2008, consultato il 15/04/2022

Bricco P., *L'acciaio non abbandona Taranto*, in www.IISole24Ore.com, 29 Aprile 2009, consultato il giorno 23/05/2022

Cerulli Irelli V., “*La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione*”, www.astrid-online.it, 12 giugno 2009, consultato il giorno 22/05/2022

Dragoni G., *Alitalia Sai, primi utili fra due anni*, in www.IISole24Ore.it, 20 gennaio 2015, p. 27, consultato il 23/04/2022.

Dragoni G., *Alitalia, prestito ponte alla terza proroga*, in www.IISole24Ore.com, 12 dicembre 2018, consultato il giorno 21/04/2022

Ferracuti J., *Il libro dell'anno del diritto*, www.treccani.it, 2019, consultata il giorno 19/05/2022

Furcas M., *Alitalia, la crisi tra privatizzazioni e amministrazione controllata*, in www.tg24.sky.it, 30 ottobre 2018, consultato il giorno 19/04/2022

Giuricin A., *Alitalia, i patrioti di B. dal trionfo al fallimento. Lo Stato pronto a pagare ancora*, in www.ilfattoquotidiano.it, 8 ottobre 2013, consultato il giorno 20/04/2022

IRI (Istituto per la ricostruzione industriale), in www.Treccani.it, consultato il giorno 15/03/2022

Lorenzoni L., *Trasporti pubblici* in www.Treccani.it, 20 aprile 2014, consultato il giorno 28/03/2022

Maurizi S., *I furbetti dell'Alitalia*, www.IISole24Ore, 23 giugno 2011, consultato il giorno 22/05/2022

Villani U., *Istituzioni di diritto dell'unione Europea*, in www.dejure.it, 2013 consultata il giorno 22/05/2022.