

**CONCENTRAZIONI E RESTRIZIONI DI MERCATO:  
IL CASO ALSTOM SIEMENS**

Prof. Nicola de Luca

RELATORE

Prof. Ugo Patroni Griffi

CORRELATORE

Vittoria Belcuore  
(Matr. 151493)

CANDIDATA

Anno Accademico 2021/2022

*A Mattia e Marta Zoe.*

## INDICE

INTRODUZIONE	4
--------------	---

### CAPITOLO 1

#### **La fusione Alstom Siemens**

1.1	Le condizioni dell'accordo	8
1.2	Le imprese coinvolte	12
1.2.1	Alstom	12
1.2.2	Siemens	14
1.2.2.1	Siemens Mobility	16
1.3	I precedenti rapporti.	17
1.3.1	L'acquisizione del 2003	17
1.3.2	Le dichiarazioni del 2004	18
1.3.3	L'offerta del 2014 e la creazione di un nuovo campione europeo	19

### CAPITOLO 2

#### **La decisione della Commissione**

2.1	Lo storico delle diatribe	24
2.2	I mercati coinvolti	25
2.2.1	Il mercato rotabile ad alta ed altissima velocità	25
2.2.1.1	Analisi del mercato del prodotto	26
2.2.1.2	Analisi del mercato geografico	32
2.2.2	Mercato del segnalamento ferroviario della linea principale	34
2.2.2.1	Analisi del mercato del prodotto	35
2.2.2.2	Analisi del mercato geografico	38
2.3	Valutazione dei profili concorrenziali	42
2.3.1	Il mercato rotabile ad alta ed altissima velocità	43
2.3.1.1	Le attività delle parti e le quote di mercato	43
2.3.1.2	Prossimità nella concorrenza	47

2.3.1.3	Le barriere all'ingresso e la minaccia di potenziali nuovi entranti	50
2.3.1.4	Il potere d'acquisto	54
2.3.2	Il mercato della segnaletica principale	56
2.3.2.1	Gli effetti orizzontali e unilaterali	55
2.3.2.2	Gli effetti verticali	63
2.4	I profili di <i>efficiency</i>	66
2.5	Le conclusioni della Commissione	69
2.6	I commitments	69
2.6.1	Impegni per il Materiale Rotabile ad Altissima Velocità	70
2.6.2	Impegni per il Segnalamento della linea principale	73
2.7	La reazione di Alstom e Siemens e dei rispettivi governi	74

### CAPITOLO 3

#### **La Politica Industriale e la minaccia cinese**

3.1	Cosa si intende per politica industriale	77
3.2	L'evoluzione comunitaria dalla Seconda Guerra Mondiale	80
3.2.1	Dalla Strategia di Lisbona 2005 alla Strategia Europa 2020	84
3.2.2	Friends of Industry 2018	86
3.2.3	Le comunicazioni del Consiglio Europeo del 2019	87
3.2.4	Il settore ferroviario per la rinascita della politica industriale dell'UE	88
3.2.5	Il Manifesto franco-tedesco	90
3.3	La politica industriale cinese	91
3.3.1	I piani di concentrazione forzata e la CRRC	93
3.3.2	I precedenti rapporti con Siemens e Alstom	96
3.4	L'acquisizione Alstom-Bombardier, un primo passo verso il riconoscimento della minaccia cinese	98
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>104</b>

## INTRODUZIONE

L'operazione Alstom Siemens si concretizzava nella fusione delle due aziende *leader* nel mercato rotabile ad alta ed altissima velocità e nel mercato del segnalamento della linea principale nello Spazio Economico Europeo. Questa rientra nel 2% di operazioni che la Commissione dell'Unione Europea ha rigettato in quanto lesive dei principi della concorrenza comunitari.

Tale rigetto ha sollevato non poche polemiche, tra le società, i rispettivi governi e l'opinione pubblica: uno degli obiettivi della concentrazione era di creare un campione europeo capace di fronteggiare la cinese CRRC, società risultato di una concentrazione forzata imposta dalla Repubblica Popolare Cinese, detenente un monopolio nel mercato rotabile nazionale della Cina e con obiettivi di espansione internazionali.

Ma per la Commissione Europea, l'obiettivo di fronteggiare il nemico cinese non era sufficiente a giustificare il pericolo di abuso di posizione dominante che la società risultante dalla fusione avrebbe creato nello Spazio Economico Europeo, ed i piani di dismissione, presentati dalle due società coinvolte, non erano considerati abbastanza per ridurre gli effetti anticoncorrenziali che l'operazione avrebbe comportato.

L'obiettivo di questa trattazione è di analizzare le ragioni che hanno portato al rifiuto della concentrazione tra Alstom e Siemens, soffermandosi sulle caratteristiche di entrambe le società, sui precedenti rapporti, sulla decisione della Commissione Europea, e sull'insufficienza dei rimedi presentati.

La trattazione si occuperà altresì di esaminare il contesto geopolitico in cui l'operazione andava ad inserirsi, contraddistinto da una politica industriale europea limitata da principi concorrenziali non curanti della realtà economica internazionale e da una minaccia cinese imminente, quasi pronta ad un ingresso nello Spazio Economico Europeo, con il principale obiettivo di sostituirsi alle aziende comunitarie *leader*.

L'elaborato si suddivide in tre capitoli.

Il primo capitolo si sofferma sull'analisi dell'operazione di fusione, che avrebbe previsto l'acquisizione della Siemens Mobility, segmento dedicato al trasporto ferroviario di Siemens AG, da parte della società Alstom, in cambio del trasferimento della maggioranza delle quote di quest'ultima. Al *closing*, previsto per la fine del 2018, le due società si sarebbero fuse creando un unico conglomerato, che sarebbe stato denominato "Siemens Alstom".

La nuova società avrebbe conferito lavoro a 62.300 dipendenti in oltre 60 paesi e avrebbe beneficiato di un portafoglio ordini di 61,2 miliardi, ricavi per 15,3 miliardi, un EBIT rettificato di 1,2 miliardi e un margine EBIT rettificato dell'8,0%. La trattazione prevede, inoltre, una sintetica descrizione delle due società coinvolte, della loro storia e dei precedenti rapporti intercorsi nell'ultimo ventennio, in cui erano già evidenti i primi obiettivi espansionistici su scala mondiale.

Oggetto del secondo capitolo è la decisione della Commissione Europea.

L'articolo 6 del Regolamento Comunitario sulle Concentrazioni n. 139/2004 prevede un onere in capo a quest'ultima di procedere, una volta superate determinate soglie predisposte dal regolamento stesso, con indagini di mercato. Dato che tali soglie si basano sulle quote di mercato detenute dalle società coinvolte, e considerando le posizioni maggioritarie delle due parti, gli indici dell'operazione Alstom Siemens superavano notevolmente i limiti stabiliti dal regolamento.

Il capitolo si sofferma sul procedimento attraverso il quale la Commissione giunge alle proprie conclusioni, partendo da una disamina dei fatti, procedendo con la determinazione dei mercati coinvolti, fino all'analisi degli effetti orizzontali e verticali che l'operazione avrebbe rischiato di causare, seguendo le Linee Guida predisposte dalla Commissione stessa. Queste impongono un'analisi meticolosa, che si concentra sulle quote di mercato detenute dalle parti, sulla loro presenza massiva nei vari Stati Membri, sull'esistenza di barriere all'ingresso e sulla minaccia di potenziali nuovi entranti, sul potere di acquisto e sulla prossimità delle parti stesse come produttori sostituibili tra di loro. Dalle indagini effettuate, si concludeva che da una concentrazione come quella Alstom Siemens sarebbero scaturiti degli effetti tali da

generare un abuso di posizione dominante sul mercato del materiale rotabile ad alta ed altissima velocità e sul mercato del segnalamento della linea principale.

Il secondo capitolo si concentra altresì sull'insufficienza dei rimedi. La principale critica mossa dalla Commissione nei confronti dell'operazione proposta consisteva nel fatto che né Alstom né Siemens avessero presentato dei piani di dismissione in grado di contrastare i noti effetti anticoncorrenziali che la fusione avrebbe provocato. Tali critiche non sono state positivamente accolte né dalle società coinvolte, né dai loro rispettivi governi, considerando le reazioni che hanno seguito la decisione.

Il terzo capitolo si incentra sull'analisi delle dinamiche della politica industriale dell'Unione Europea, con un confronto con la politica industriale cinese, evidenziando le differenze strutturali che rendono quest'ultima una minaccia per l'occidente.

Per politica industriale si intende l'insieme degli interventi pubblici finalizzati a determinare cambiamenti strutturali nel sistema delle imprese, differenti, o maggiormente intensi, rispetto a quelli che si verificherebbero in sua assenza. Vi è dunque uno scopo, costituito dai cambiamenti strutturali, un oggetto, le imprese, e un obiettivo, l'accelerazione o la modifica delle evoluzioni spontanee. Il diniego dell'operazione Alstom Siemens ha risollevato, tra accademici ed istituzioni, la necessità di adattare le disposizioni in materia di concorrenza con gli obiettivi che la politica industriale europea si prefissa per mantenere ed accrescere ulteriormente la sua *leadership* nella realtà geopolitica globale. A questo fine, una serie di strategie e di accordi tra gli Stati Membri dell'Unione Europea sono stati predisposti dall'inizio del nuovo millennio fino ai giorni nostri. Lo stesso Consiglio Europeo, con una serie di comunicazioni avvenute nel 2019, segnalava la necessità di condizioni quadro e di strumenti migliori, volti al superamento della complessità normativa e della frammentazione giuridica del mercato interno, con lo scopo di facilitare il commercio transfrontaliero e l'espansione delle imprese su scala mondiale. Da ultimo, Francia e Germania, reagendo alla conclusione della Commissione sull'operazione riguardante i loro rispettivi campioni nazionali, Alstom e Siemens, pubblicavano un manifesto in cui si richiedeva l'elaborazione di una strategia industriale europea per il 2030 forte e maggiormente ambiziosa rispetto al passato, basata su tre principali pilastri:

l'investimento massivo nell'innovazione, l'adattamento della disciplina regolamentare ai cambiamenti internazionali e l'adozione di misure volte alla tutela delle imprese europee dai *competitors* internazionali.

La minaccia cinese è una delle ragioni per cui sorge l'esigenza di un cambiamento. Segnatamente, il protezionismo ed il mercantilismo che contraddistinguono la politica industriale cinese, hanno portato questa economia ad una crescita esponenziale, che prevede un'ulteriore e maggiore espansione internazionale nel breve e lungo termine. I piani di concentrazione forzata, introdotti per la prima volta negli anni '90 del secolo scorso e riesumati nel 2015, hanno creato pochi, ma potentissimi *leader* di mercato. Tra questi, la CRRC, un conglomerato di oltre 80 entità, diventato il fornitore di materiale rotabile ferroviario più grande e diversificato al mondo, con un fatturato maggiore della somma di Siemens, Alstom e Bombardier, suoi principali concorrenti. La CRRC, rappresentando e governando il 90% del volume totale del mercato cinese, rende di fatto impossibile l'ingresso di attori stranieri, questo anche a causa delle esplicite ed informali barriere all'entrata che il governo cinese innalza nei confronti di chiunque tenti di avere rapporti con la Cina.

Ad Alstom e Siemens si rimprovera di aver contribuito alla crescita della *leader* cinese, con degli accordi intercorsi qualche decennio fa, in cui le società europee cedevano le loro tecnologie di punta a controparte per avere l'opportunità di costruire e creare posizioni nel mercato cinese.

Da ultimo, si menziona la più recente acquisizione di Bombardier, società tedesca canadese, da parte di Alstom, chiusa definitivamente nel gennaio 2021, cercando di comprendere le differenze con la concentrazione Alstom Siemens e, più in particolare, interrogandosi sulla presunta importanza di questa approvazione da parte della Commissione Europea, come simbolo di una nuova consapevolezza e segno di riconoscimento della minaccia cinese.

## CAPITOLO I

### La fusione tra Alstom e Siemens

#### 1.1 Le condizioni dell'accordo

Il 26 settembre 2017 le società Alstom e Siemens firmavano un *Memorandum of Understanding* per unire le attività di mobilità della tedesca Siemens, comprese le attività di azionamenti di trazione ferroviaria, con la francese Alstom. L'obiettivo era quello di unire due attori innovativi e complementari nel mercato ferroviario con un valore unico e creare un nuovo campione europeo a lungo termine.<sup>1</sup>

Nella relazione effettuata da Alstom, condivisa anche dal CEO di Siemens Joe Kaeser, si parlava di una fusione di eguali, indirizzata a mettere in pratica quello che era l'ideale europeo per contrastare i cambiamenti del mercato globale, fortemente mutato dai concorrenti asiatici e dalla digitalizzazione.

Lo stesso amministratore delegato di Alstom Henri Poupart-Lafarge sosteneva che grazie alla portata globale in tutti i continenti, al *know-how* tecnologico e al posizionamento unico nel trasporto digitale, la combinazione di Alstom e Siemens Mobility avrebbe portato ai suoi clienti e, conseguentemente, a tutti i cittadini, sistemi più intelligenti ed efficienti per soddisfare la mobilità dal piccolo centro, alla grande metropoli.

Combinando i *team* di esperti di Siemens Mobility, le aree geografiche complementari e le competenze innovative, la nuova entità avrebbe creato valore per clienti, dipendenti e azionisti.

Dalle informazioni estratte da quello che era l'ultimo bilancio annuale di Alstom e Siemens, la nuova entità avrebbe beneficiato di un portafoglio ordini di 61,2 miliardi, ricavi di 15,3 miliardi, un EBIT rettificato di 1,2 miliardi e un margine EBIT rettificato dell'8,0 per cento.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ALSTOM (2017) p.2 *Siemens and Alstom join forces to create a European Champion in Mobility*

<sup>2</sup> ALSTOM (2017) p.4 *Creation of a global leader in Mobility*

In una configurazione combinata, Siemens e Alstom prevedevano di generare sinergie annuali di 470 milioni l'ultimo nel quarto anno dopo la chiusura e puntavano alla liquidità netta alla chiusura tra 0,5 miliardi e 1,0 miliardi.

La sede globale e il team di gestione del materiale rotabile sarebbero stati situati nell'area di Parigi e l'entità combinata sarebbe rimasta quotata in Francia. Il quartier generale del business Mobility Solutions avrebbe avuto sede a Berlino, in Germania. In totale, la nuova entità avrebbe conferito lavoro a 62.300 dipendenti in oltre 60 paesi.

Il gruppo Bouygues, azionista di maggioranza in Alstom, sosteneva pienamente l'operazione e avrebbe votato a favore della stessa durante il consiglio di amministrazione di Alstom e all'assemblea generale straordinaria, convocata ad hoc per pronunciarsi sulla transazione.

Lo Stato francese sosteneva l'operazione basata sugli impegni di Siemens, tra cui l'acquisto del 50,5% del capitale azionario di Alstom, e alcune tutele di governance, organizzative e occupazionali.

La forma della transazione corrispondeva ad un conferimento in natura delle partecipazioni del complesso di Siemens Mobility, segmento focalizzato sull'attività ferroviaria, a fronte della nuova emissione di azioni Alstom.

La chiusura era prevista per la fine dell'anno solare 2018.

Guardando il mercato globale, del prodotto e geografico, le attività delle due società erano in gran parte complementari.

Come sostenuto da Alstom, l'entità combinata avrebbe offerto una gamma significativamente ampliata di prodotti diversificati e offerte di soluzioni per soddisfare le molteplici esigenze specifiche del cliente, dalle piattaforme per il mercato di massa alle tecnologie di fascia alta. L'impronta globale avrebbe consentito alla società risultante dalla fusione di accedere ai mercati in crescita in Medio Oriente e Africa, India e Centro e Sud America, dove è presente Alstom, e Cina, Stati Uniti e Russia, dove è presente Siemens. I clienti avrebbero beneficiato in modo significativo di un'impronta geografica più ampia e ben bilanciata, un'offerta di portafoglio

completa e un investimento significativo nei servizi digitali. La combinazione di *know-how* e potere di innovazione di entrambe le società avrebbero guidato innovazioni cruciali, efficienza dei costi e una risposta più rapida ai mutamenti del mercato.<sup>3</sup>

Il 17 maggio 2018 veniva sottoscritto un accordo di conferimento parziale soggetto al regime “spin-off”, o scorporo societario.

Specificamente, l’operazione consisteva nel conferimento di due intere entità Siemens, la Siemens Mobility Holding S.à.r.l, menzionata nell’accordo anche come *Luxembourg Contributing Company*, e la Siemens France Holding Sas. Questo procedimento indiretto avrebbe portato al trasferimento del Siemens Target Business ad Alstom.<sup>4</sup>

In ossequio a quanto stabilito dal Business Combination Agreement stipulato dalle società, il 100% delle azioni ordinarie della Siemens France Holding Sas sarebbe stato trasferito ad Alstom (*The French Contribution*), insieme al 100% delle azioni e diritti di voto della Siemens Mobility BV e della Siemens Mobility GmbH (*The Luxembourg Contribution*).

Come corrispettivo, la società beneficiaria avrebbe dovuto cedere il 50,67% delle azioni ordinarie del capitale già emesso da Alstom, non meno del 50% del capitale sociale su base completamente diluita e delle garanzie con un valore complessivo di circa diciannove milioni di euro, consentendo alle entità del Gruppo Siemens, in caso di necessario esercizio di tali garanzie, di sottoscrivere un certo numero di azioni Alstom ottenendo un aumento di punti percentuali della partecipazione in Alstom del cinquanta per cento su base completamente diluita alla data della chiusura.

Tali conferimenti, seppur molteplici, venivano considerati come un’unica ed indivisibile operazione.

Al fine di consentire le transazioni, Siemens AG e Alstom avevano convenuto che Siemens AG facesse in modo che le affiliate che detenevano le attività di destinazione

---

<sup>3</sup> Sul punto vedere nota 1

<sup>4</sup> SIEMENS MOBILITY HOLDING S.A R.L and ALSTOM S.A. (2018) p.10

(*Siemens Target Business*), separassero le attività commerciali dalle altre attività svolte dal resto del gruppo (il cosiddetto *Carve-Out*<sup>5</sup>).

Essenzialmente, mediante la cessione delle società di Siemens Mobility, Siemens AG avrebbe ottenuto una partecipazione di controllo in Alstom.

La transazione, quindi, avrebbe costituito una concentrazione, così come statuito dall'articolo 3(1)(b) del Regolamento comunitario sulle concentrazioni n. 139/2004.<sup>6</sup>

Le imprese interessate avrebbero realizzato un fatturato mondiale aggregato complessivo di oltre 5000 milioni di euro (Siemens: 83049 milioni di EUR; Alstom: 7950 milioni di EUR).

La ragione sociale dell'entità risultante dalla concentrazione avrebbe avuto il nome di Siemens Alstom.

Siemens avrebbe ottenuto non meno del 50.67% delle azioni di tale nuova società combinata, Bouygues, azionista di maggioranza in Alstom, avrebbe detenuto il 13.66%, la rimanente quota del 35.67% sarebbe stata offerta agli investitori come capitale flottante.

Nell'ambito della combinazione, gli azionisti esistenti di Alstom alla fine del giorno precedente la data del *closing*, avrebbero ricevuto due dividendi speciali (*Distribution A* e *Distribution B*): un premio di controllo di 4,00 punti per azione (in totale = 0,9 miliardi) da pagare poco dopo la chiusura dell'operazione e un dividendo straordinario fino a 4,00 punti per azione (in totale = 0,9 miliardi) da pagare sui proventi delle put options delle *joint venture* create con General Electric di circa 2,5 miliardi.<sup>7</sup>

Il consiglio di amministrazione del gruppo combinato sarebbe stato composto da 11 membri di cui 6 amministratori designati da Siemens, uno dei quali sarebbe stato il presidente, 4 amministratori indipendenti e l'amministratore delegato. Al fine di

---

<sup>5</sup> La procedura di *Carve-Out*, oltre ai contratti diretti, prevedeva la stipulazione di accordi di trasferimento di azioni locali e di asset locali per l'attività oggetto dell'accordo di Siemens in una serie di paesi europei ed extra-europei mediante la stipulazione di contratti locali di trasferimento. SIEMENS MOBILITY HOLDING S.A R.L and ALSTOM S.A. (2018) p. 9

<sup>6</sup> Cfr. Regolamento comunitario sulle concentrazioni (CE) N.139/2004, Art. 3(1)(b)

<sup>7</sup> Sul punto vedere nota 3

garantire la continuità della gestione, Henri Poupart-Lafarge, amministratore delegato di Alstom, avrebbe continuato a guidare l'azienda come CEO e avrebbe ricoperto la carica di membro del consiglio.<sup>8</sup>

## 1.2 Le imprese coinvolte

### 1.2.1 Alstom

Alstom è una *société anonyme* francese che opera nel settore della costruzione di treni ed infrastrutture ferroviarie, quella che viene definita la cosiddetta divisione *Transport*.

In passato, ha assunto anche funzioni *Power* (concernenti le centrali di produzione di energia), ha operato anche nella divisione *Grid* (relativa alle reti di trasporto ed alla distribuzione di energia) e nella divisione *Marine* (operante nel settore dei cantieri navali).

La società nasce nel 1928 da una fusione di due società esistenti, l'Alsace (*Société Alsacienne de Constructions Mécaniques*) e la Thomson (*Compagnie française Thomson-Houston*), la prima specialista nella costruzione di locomotive, la seconda negli equipaggiamenti a trazione elettrica. Da questo connubio il primo nome, Alsthom.<sup>9</sup>

Nel 1976 fu acquisita dalla Compagnie Générale d'électricité (CGE) che nel 1988 si alleava con la britannica General Electric Company.

Nel 1989 venne fondato il gruppo societario attualmente esistente, nella forma di *joint venture* franco-britannica, la GEC-Alsthom.

Nel 1999 le due case madri decisero di vendere in borsa il 52% del capitale di GEC-Alsthom per potersi concentrare sui propri ambiti produttivi di base e conservando

---

<sup>8</sup> Sul punto vedere nota 1

<sup>9</sup> FRANCE24 (2017) p.1

ciascuna il 24%. Questa operazione viene considerata la maggiore operazione di quotazione di una società europea al di fuori del processo di privatizzazione. Successivamente, Alstom si rese indipendente ed eliminò la *h* nella ragione sociale per rendere più semplice la sua pronuncia nei paesi stranieri, da qui il nome Alstom.

Nello stesso anno, Alstom creò una *joint venture* con ABB, la ABB Alstom Power, operante nel campo dei sistemi di produzione di energia e della quale ha assunto poi l'intero controllo.

Tra il 2004 ed il 2005 la società subì un profondo tracollo, causato da fondi insufficienti e da turbine a gas di grande potenza ma di difficile uso, che la portarono a sfiorare il fallimento.

Come reazione, la società cedette la sua attività di trasmissione e distribuzione e successivamente l'attività di Power Conversion, o elettronica di potenza.

Una volta uscita anche dai cantieri navali nel 2006, nel 2007 Alstom controllava il 70% dei treni ad alta e altissima velocità.

Nel 2015 i settori Power e Grid venivano definitivamente ceduti alla statunitense General Electric con un'operazione che riconduceva Alstom al solo settore ferroviario.

Il capitale sociale presenta una frammentazione con quotazioni che tendono a non superare il 3%, salvo per quanto riguarda il gruppo industriale Bouygues, che detiene la quota di maggioranza del 27,94%.

Nel 2017, Alstom deteneva una quota pari al 33% nel mercato ferroviario dell'alta velocità in Europa ed un 8,2% a livello mondiale.

Sul sito ufficiale della società, Alstom si presenta come *leader* che apre la strada verso una mobilità più verde ed intelligente in tutto il mondo, che sviluppa e commercializza sistemi integrati che forniscono le basi sostenibili per il futuro dei trasporti e che offre una gamma completa di apparecchiature e servizi, da treni ad alta velocità,

metropolitane, tram ed e-bus a sistemi integrati, servizi personalizzati, infrastrutture, segnalamento e soluzioni di mobilità digitale.<sup>10</sup>

### 1.2.2 Siemens

Siemens AG è una multinazionale tedesca e la più grande azienda di produzione industriale in Europa.

Siemens AG è impegnata nel settore dell'ingegneria elettrica. Opera attraverso una varietà di segmenti: il segmento *Energy*, il segmento *Healthcare*, *Industry*, *Infrastructure & Cities* ed il segmento *Equity Investments*.

Siemens AG, come conosciuta ai giorni nostri, nasce nel 1966 dalla fusione di Siemens & Halske AG (fondata nel 1847), Siemens-Schuckertwerke (fondata nel 1903), e Siemens-Reiniger-Werke AG (fondata nel 1932).<sup>11</sup>

Nel 1987, Siemens reintegrò la Kraftwerk Union, l'unità che sovrintendeva al business dell'energia nucleare.

A partire dal 2005, Siemens fu coinvolta in uno scandalo di corruzione a livello mondiale. La società fu accusata di corruzione dei funzionari del governo greco durante i Giochi Olimpici estivi del 2004, a causa di uno scambio di tangenti per l'aggiudicazione di appalti.

La società si dichiarò colpevole, e da lì molteplici indagini susseguirono, danneggiandone la reputazione.

Nel 2007 la società iniziò ad avere i primi problemi con la Commissione Europea, che la accusò di esercitare un cartello per la fissazione dei prezzi nei mercati dell'elettricità dell'UE, in combutta con altre undici società.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> ALSTOM, *Smart Innovation for a sustainable mobility*

<sup>11</sup> SIEMENS, *Siemens History*

<sup>12</sup> Cfr. *Siemens AG vs Commission* Case T-110/07

Nel 2012 Siemens acquisì la divisione *Rail* di Invensys per 1,7 miliardi di sterline.

Tra la gamma di prodotti e servizi relativi all'ingegneria elettrica ed elettronica, quelli relativi al trasporto e alla logistica includono apparecchiature e sistemi per il trasporto ferroviario.

La società ha emesso 881.000.000 di azioni ordinarie. Il maggiore azionista unico continua ad essere l'azionista fondatore, la famiglia Siemens, con una quota del 6,9%, l'83,97% del capitale viene considerato flottante pubblico.

Sul sito ufficiale, Siemens si definisce pioniera di tecnologie e di modelli di business che sono stati costruiti su di esse, i quali sono le sue fondamenta da quasi 175 anni. Le innovazioni dell'azienda si sono distinte perché non si sono fermate alla mera invenzione; piuttosto, si sono affermate nel mercato come nuovi prodotti, soluzioni e servizi.

Nel settore ferroviario, non si può dubitare dell'importanza che tale società ha acquisito nel corso degli anni.

Siemens vanta di aver creato il primo tram elettrico nella Berlino del 1881, la prima metropolitana elettrica, a Budapest nel 1886.<sup>13</sup>

Nel 1903, venne creata ed introdotta nel mercato la prima locomotiva a corrente rotativa ad alta velocità; nel 1930 la locomotiva elettrica polivalente E 44; nel 1991, Siemens creava gli Intercity Express, ancora oggi in utilizzo.

Nel 2010, Siemens ha presentato una nuova generazione di locomotive per gestire un'ampia gamma di compiti: il Vectron 2010. Questi motori possono essere utilizzati per il traffico di passeggeri e merci, a livello nazionale e internazionale e possono raggiungere velocità di 200 chilometri orari. Le loro varie classi di potenza e sistemi di tensione, nella versione multisistema, consentono una configurazione flessibile per soddisfare qualsiasi esigenza.

---

<sup>13</sup> SIEMENS. *Rail Transportation*

Dal 2019 è stata applicata la Vision 2020+, una nuova strategia che ha come obiettivo l'aumento della libertà imprenditoriale dei singoli segmenti societari in modo da renderli più efficienti nei vari settori competenti.

Nel periodo della proposta di concentrazione con Alstom, nel 2017, Siemens deteneva una quota pari al 17% nel mercato europeo dell'alta velocità ferroviaria, ed un 8.8% a livello mondiale, diventando seconda sul podio dopo la cinese CRRC e precedendo la stessa Alstom.

### **1.2.2.1 Siemens Mobility**

Il gruppo Siemens Mobility fa parte di quei segmenti societari sottoposti ad una gestione separata, in particolare quella dedicata alla gestione del mercato ferroviario. Più nello specifico, Siemens Mobility è composta da 4 unità principali dedicate alla tecnologia ferroviaria e sistemi di traffico intelligenti per il trasporto di massa, sistemi di segnalazione e controllo ferroviari, elettrificazione ferroviaria, materiale per la creazione di treni e servizi per la manutenzione.

L'obiettivo principale del gruppo consiste nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie all'avanguardia che possano creare locomotive flessibili e che allo stesso tempo riducano al minimo l'impatto ambientale.

Lo sviluppo sostenibile viene definito dalla società come il mezzo per ottenere una crescita redditizia e a lungo termine. Esso si basa su tre aspetti principali: ambiente, persone e società, nonché pratiche aziendali responsabili.<sup>14</sup>

Le società coinvolte nell'operazione sono centrali in quanto operanti nei settori di ricerca, sviluppo, ingegneria, commercializzazione, distribuzione, produzione e manutenzione di prodotti, sistemi, apparecchiature e soluzioni nel settore della mobilità, in particolare nei settori dell'elettrificazione, dell'automazione e della digitalizzazione, nonché della finanza internazionale.

---

<sup>14</sup> SIEMENS, *Rolling Stock*

## 1.3 I precedenti rapporti

### 1.3.1 L'acquisizione del 2003

Nel 2003, Alstom accettò di vendere le sue attività nel settore delle turbine industriali alla Siemens AG per 1,2 miliardi di dollari.

La cessione fu il risultato di una scelta forzata, dovuta alle profonde difficoltà che colpivano la società in quel determinato settore.

Tra le cause, il fallimento di Renaissance Cruises Inc., con sede a Fort Lauderdale, in Florida, uno dei principali clienti, martellò il portafoglio di Alstom, che era ulteriormente colpito da problemi con le consegne dei treni nel Regno Unito.

Come conseguenza, le aziende, che avevano un margine operativo di circa il 7%, al marzo dell'anno della transazione avevano generato 1,375 milioni di dollari per Alstom, ovvero 5,5 miliardi di dollari di debiti. I proventi della vendita furono utilizzati come parte del piano di risanamento della società.

L'operazione fu definita come una pietra miliare per il rafforzamento della base finanziaria di Alstom.

D'altra parte, tale acquisto arricchì notevolmente il portafoglio di Siemens in questo settore: le vendite della divisione salirono a oltre 2 miliardi all'anno e consentirono di aumentare i margini fino all'8% da quello che era il 6%.<sup>15</sup>

Qualche mese dopo, Alstom ammise che il suo piano di inversione di tendenza di un anno era fallito e annunciò che avrebbe venduto la sua redditizia divisione *Power* per l'elettricità e le attività industriali per sostenere le esigenze di bilancio.

---

<sup>15</sup> BURKELEY (2003) p.2

### 1.3.2 Le dichiarazioni del 2004

Nei mesi di aprile e maggio 2004 tra la Francia e la Commissione Europea si svolsero numerose riunioni di lavoro per discutere le modifiche al dispositivo finanziario inizialmente proposto dalla Francia, nonché alle misure di compensazione necessarie ai fini dell'approvazione degli aiuti per salvare Alstom.

Nell'esercizio 2003/2004 il fatturato di Alstom ammontava a 16,7 miliardi di EUR, in calo del 10 % rispetto all'esercizio 2002/2003 su base comparativa. Nonostante il risultato operativo positivo di 300 milioni di EUR, la perdita netta di Alstom saliva a 1,86 miliardi di EUR, di cui 655 milioni imputabili a spese di ristrutturazione e 460 milioni alle spese finanziarie.<sup>16</sup>

Nell'aprile del 2004 il presidente della Repubblica, Nicolas Sarkozy, si recò a Bruxelles per confrontarsi con il commissario europeo alla concorrenza, Mario Monti.

Il piano di ristrutturazione riguardava i quattro comparti di Alstom (*Power, Transport, Marine e Power Conversion*) e prevedeva delle cessioni ad altre aziende, tra cui quella avvenuta con Siemens l'anno precedente, un processo di riorganizzazione industriale, ed un processo di ristrutturazione finanziaria, che avrebbe coinvolto lo Stato e le banche.

Quello che si temeva era che le ordinarie mosse di salvataggio per le imprese non bastassero per il caso Alstom. Quello che era necessario, secondo Sarkozy, era la creazione di una nuova alleanza di successo con un forte gruppo industriale: quello che, venne definito, un "Siemens a `la française".<sup>17</sup>

Già allora, oltre alla fusione con il gruppo Areva che avrebbe garantito liquidità, si aspirava ad una fusione con Siemens per formare un nuovo peso massimo europeo.

---

<sup>16</sup> Cfr. *Decisione della Commissione dell'Unione Europea relativa alle misure d'aiuto alle quali la Francia ha dato esecuzione in favore di Alstom* 2005/418/CE

<sup>17</sup> GROOM (2004) p. 1

La stessa Commissione riteneva che per consolidare le prospettive di redditività di Alstom nel lungo periodo, fosse effettivamente necessario che l'impresa concludesse uno o più partenariati, che presentassero una solidità finanziaria sufficiente e che interessassero una parte significativa delle attività di Alstom nei suoi settori chiave del trasporto e dell'energia.

D'altra parte, Siemens, coinvolto come parte terza nelle valutazioni della Commissione, riteneva che la fuoriuscita di Alstom non avrebbe avuto ripercussioni sui mercati in cui era operante, in quanto questi ultimi erano da considerarsi sufficientemente competitivi da attutirne la scomparsa.

Oltretutto, Siemens riteneva che il mercato del trasporto ferroviario fosse caratterizzato da sovraccapacità e suggeriva, a tale proposito, misure atte a consentire ai terzi di accedere ai diritti di proprietà intellettuale di Alstom relativi ai treni ad alta velocità (TGV) e al segnalamento.

### **1.3.3 L'offerta del 2014 e la creazione di un nuovo campione europeo**

Nell'aprile del 2014 Siemens entrava in una battaglia per l'acquisizione della divisione delle turbine elettriche di Alstom.

In particolare, la General Electric, *leader* statunitense nel settore dell'elettricità, aveva presentato ad Alstom un'offerta pari a 13 miliardi di dollari per la totale acquisizione della divisione, che all'epoca ricopriva il 70% dei ricavi della società.

Questa offerta suscitò non poche preoccupazioni, riguardanti perlopiù la salvaguardia degli interessi della base industriale francese che avrebbe potuto essere minacciata dall'ingresso di un *leader* extra europeo, infliggendo “un colpo mortale” al settore dell'energia nucleare francese, come ritenuto dall'ex ministro dell'industria Jean-Pierre Chevènement<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> PENKETH, (2014) p.1

Per queste ragioni, il ministro dell'Economia Montebourg dichiarò in una conferenza stampa una totale apertura per la valutazione di eventuali controfferte provenienti da concorrenti europei che potessero scongiurare l'improvvisa offerta pubblica di acquisto dell'azienda straniera.

Come conseguenza di questa dichiarazione, la società Siemens subentrò nelle trattative.

La controproposta europea era progettata per creare un business energetico europeo attorno a Siemens e un gruppo di trasporto attorno ad Alstom.

Siemens competeva con General Electric già dalla fondazione di entrambe le società, nel XIX secolo, e con somiglianze sorprendenti. Thomas Edison, inventore della prima pratica lampadina, è stato co-fondatore della General Electric con Charles Coffin. Siemens è stata fondata da Werner von Siemens, una figura importante nello sviluppo della tecnologia per convertire l'energia meccanica in elettricità.

Le due società competevano non solo nel settore dell'energia, ma anche nella fornitura di dispositivi come macchine a raggi X e scanner a ultrasuoni utilizzati nella diagnostica medica. Entrambi vendevano attrezzature e servizi alle industrie petrolifere e del gas. Entrambe erano produttrici di treni, anche se G.E. si concentrava sulle locomotive merci mentre Siemens produceva, e produce, treni passeggeri ad alta velocità, tram e metropolitane. Una sostanziale differenza consisteva nella dipendenza di General Electric dal mercato statunitense, che si contrapponeva alle notevoli capacità espansive di Siemens.

Per Siemens l'operazione si interponeva in un periodo molto delicato per la società: era in corso il piano di riorganizzazione delle quattro grandi divisioni – energia, industria, infrastrutture, città e assistenza sanitaria – che sarebbero state divise in unità più piccole e indipendenti per garantire una migliore agilità.<sup>19</sup>

Come dichiarato dalla società, il prerequisito per questa offerta era che Alstom accettasse di concedere a Siemens l'accesso alla *data room* e il permesso di intervistare

---

<sup>19</sup> EWIG (2014) p. 1

la direzione per un periodo di quattro settimane, per consentire lo svolgimento di un'adeguata *due diligence*.<sup>20</sup>

La controproposta europea era progettata per creare un business energetico europeo attorno a Siemens e un gruppo di trasporto attorno ad Alstom.

L'offerta, ufficializzata dopo un paio di mesi, prevedeva anche il coinvolgimento della giapponese Mitsubishi Heavy Industries. Nel frattempo, la controfferta della GE ammontava a 17 miliardi di dollari<sup>21</sup>.

In base all'accordo, Siemens si era offerta di acquistare il business delle turbine a gas di Alstom per 3,9 miliardi di euro in contanti e MHI di acquistare partecipazioni in asset energetici di Alstom, comprese le apparecchiature idroelettriche, da detenere in *joint venture* separate.

MHI avrebbe trasferito 3,1 miliardi di euro in contanti in Alstom e offerto di acquisire una partecipazione fino al 10% nella società francese da Bouygues, azionista di maggioranza.<sup>22</sup>

In definitiva, il 21 giugno 2014 Alstom pubblicava sul sito della società un comunicato ufficiale in cui dichiarava che, nonostante gli sforzi, la migliore offerente ed aggiudicataria sarebbe stata la General Electric.<sup>23</sup>

Quest'ultima avrebbe acquisito i settori *Thermal Power*, *Renewable Power* e *Grid*, nonché *Corporate* e *Shared Services*, la cosiddetta *Transazione Energia*. Una volta completata, Alstom e GE avrebbero creato una *joint venture* nel *Grid* e nel *Renewable Power*.

L'obiettivo era far sì che, con questa cessione, Alstom potesse dedicarsi completamente alla divisione *Transport*, detenuta al 100%, e trarre benefici tra

---

<sup>20</sup> NEATE (2014) p. 1

<sup>21</sup> SCHULTES, RENEE (2014) p. 2

<sup>22</sup> HACK, HUET (2014) p.1

<sup>23</sup> ALSTOM (2014) p. 1

quest'alleanza nel settore dell'energia per rafforzare ulteriormente il business nei trasporti.

## **CAPITOLO II**

### **La decisione della Commissione**

#### **2.1 Lo storico delle diatribe**

Nel giugno 2018, le parti presentavano la prima formale notificazione della transazione alla Commissione Europea, da cui sarebbero scaturite numerose richieste di chiarimenti da parte di terzi soggetti indirettamente coinvolti.

Qualche giorno dopo, la Commissione rilevava determinati dubbi sulla compatibilità dell'operazione con la disciplina della concorrenza nel mercato interno e per questo motivo dichiarava di procedere all'avvio delle investigazioni a norma dell'articolo 6 del Regolamento comunitario sulle concentrazioni 139/2004.<sup>24</sup>

L'operazione destava dubbi nei seguenti mercati: il mercato del materiale rotabile, che coinvolgeva i treni ad alta ed altissima velocità nel mercato europeo e globale, i treni regionali ed intercity EMU, nonché le metropolitane. Il secondo mercato coinvolto era quello della segnaletica principale, includendo una serie di sistemi, progetti e prodotti a livello europeo, nazionale ed urbano.

Il 26 luglio 2018 avveniva il primo formale incontro tra i rappresentanti di Alstom e Siemens e la Commissione. Successivamente l'istituzione UE procedeva alla sospensione del procedimento per negligenza delle parti, che non provvedevano a notificare i documenti richiesti.

Questo non fermava la circolazione di informazioni, inviate alla Commissione da concorrenti, clienti e fornitori delle parti, le quali permettevano la raccolta di una sostanziale quantità di elementi.

Tra settembre e novembre le parti e la Commissione partecipavano a quattro colloqui tecnici per discutere delle problematiche anticoncorrenziali. Da questi incontri

---

<sup>24</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 139/2004, Art. 6

scaturiva, il 29 ottobre 2018, la pubblicazione di una contestazione degli addebiti da parte della Commissione.

Nuove informazioni aggiuntive venivano presentate dalle parti e, in particolare, nel gennaio 2019 un'ulteriore comunicazione con una lettera di esposizione dei fatti veniva pubblicata. Questa, in particolare, aveva ad oggetto le quote di mercato e i dati sulle gare d'appalto per il materiale rotabile ad alta e altissima velocità e per il segnalamento della linea principale. In risposta, le parti argomentavano che con queste valutazioni la Commissione dava prova di non aver preso in considerazione le nuove informazioni riportate e, inoltre, che vi era una difficoltà in merito alla valutazione di vincolatività della lettera, visto lo stato avanzato in cui si trovava già il procedimento e considerato che la maggior parte delle informazioni rilevanti era già in possesso dell'autorità europea ancor prima della contestazione dell'ottobre 2018.<sup>25</sup>

La Commissione considerava le argomentazioni delle parti infondate.

Successivamente, durante la seconda fase delle investigazioni, Alstom e Siemens presentavano le prime proposte come rimedi che potessero compensare le insufficienze contestate dalla Commissione.

Dopo una serie di modifiche, sentiti i pareri del Comitato Consultivo e letta la relazione finale del consigliere-auditore, la Commissione riteneva che molte delle problematiche presentate nella comunicazione degli addebiti sarebbero state risolte, ma che, nonostante ciò, la transazione portasse a dei sostanziali impedimenti della concorrenza effettiva.<sup>26</sup>

## **2.2 I mercati coinvolti**

### **2.2.1 Materiale rotabile ad alta ed altissima velocità**

Nel mercato del prodotto del materiale rotabile di Siemens divide la sua offerta in treni ad alta velocità e intercity, treni pendolari e regionali, autobus passeggeri,

---

<sup>25</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.16 (30)

<sup>26</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.18 (43)

metropolitane, tram e metropolitana leggera, *People Mover* automatizzati e locomotive.

Per quanto riguarda Alstom, la divisione del mercato presenta una distinzione tra treni della linea principale e treni urbani. Nei primi rientrano i treni ad alta velocità, treni regionali e locomotive passeggeri e merci. Nei secondi, metropolitane, tram, tram-treni, metropolitane leggere e treni suburbani.

Le attività delle parti nello Spazio Economico Europeo si sovrapponevano per quanto riguardava l'alta velocità, le cosiddette linee principali e urbane, nonché considerando le locomotive e le carrozze passeggeri. La sovrapposizione, o la creazione di collegamenti verticali, si verificava anche nei componenti del materiale rotabile, nei pezzi di ricambio e nei servizi di manutenzione. Oltretutto, guardando il mercato della mobilità con una più ampia, entrambe erano anche attive nel mercato degli autobus elettrici e soluzioni di ricarica per questi ultimi.<sup>27</sup>

### **2.2.1.1 Analisi del mercato del prodotto**

#### *La visione di Alstom e Siemens*

Le parti ritenevano che il mercato rilevante includesse ed inglobasse in un'unica definizione tutti i treni che raggiungessero una velocità uguale o superiore a 250 km/h.

In particolare, esse sostenevano che la soglia da tenere in considerazione quando si parla di treni ad alta velocità fosse quella dei 250 km/h, questo perché tale valore rappresentava l'indice utilizzato dalle stesse durante le loro valutazioni interne e compatibile con la normativa europea. D'altronde, i treni che raggiungono tale soglia, obbligano i fornitori ad utilizzare piattaforme<sup>28</sup> diverse, in quanto i treni a velocità inferiore non riescono a adattarsi alle piattaforme con velocità molto elevate.

---

<sup>27</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.19 (46)

<sup>28</sup> Una "piattaforma" è una soluzione di treno modulare comune che può essere personalizzata per soddisfare le specifiche esigenze di gara dei clienti, eliminando la necessità di progettare e produrre prodotti completamente nuovi per ogni progetto. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.20 (49)

In secondo luogo, le parti ritenevano che tutti i treni che raggiungessero i 250 km/h e quelli che oltrepassassero tale soglia facessero parte dello stesso mercato. I treni ad altissima velocità non avrebbero formato un mercato separato in quanto non sottoposti a requisiti normativi specifici, non esistendo una soglia di riferimento, non essendoci ostacoli tecnici sostanziali che impedissero ai fornitori di treni ad alta velocità di costruire anche i treni ad altissima velocità, e potendo questi partecipare alle gare d'appalto su binari convenzionali. Per di più, le piattaforme utilizzate dai fornitori per la commercializzazione di entrambi i veicoli erano le stesse, in quanto l'adattamento alle stesse non presentava distinzioni.<sup>29</sup>

Le parti notificanti sostenevano ancora che il mercato non potesse essere segmentato sulla base del numero di piani di ogni treno, ritenendo che i convogli con uno o due piani fossero comunque in concorrenza tra di loro, in quanto il livello di capacità e comfort viene valutato in maniera eguale, poiché, sebbene un treno con più piani abbia maggiore capacità, il livello di confort viene percepito inferiormente a causa del necessario utilizzo di scale e dei più dilatati tempi di imbarco e sbarco.<sup>30</sup>

Tuttavia, in una prima risposta alla comunicazione degli addebiti, le parti sostenevano che i due mercati erano separati, questo considerando la natura "di nicchia" del mercato dei treni ad alta velocità a due piani e il fatto che Alstom era l'unico a produrli.

#### *L'indagine di mercato della Commissione*

In precedenti casi, la Commissione aveva già ritenuto che i treni ad alta velocità, definiti come treni progettati per viaggiare su lunghe distanze ad una velocità superiore a 250 km/h, costituissero un mercato separato.<sup>31</sup> Di conseguenza, diventava necessario distinguere il mercato dei treni ad alta velocità dal mercato degli Intercity, che invece viaggiano ad una velocità compresa tra i 160 e i 250 km/h.

---

<sup>29</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.20 (51)

<sup>30</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.20 (52)

<sup>31</sup> Cfr. Case M2139 – Bombardier/Adtranz (2001) e Case M5754 – Alstom Holding/Areva T&D (2010)

Nessun precedente, invece, si era soffermato sull'analisi di una eventuale segmentazione finalizzata alla distinzione di treni ad alta e ad altissima velocità. Per questo motivo, bisognava procedere ad un'analisi di mercato, muovendo dalle considerazioni delle parti notificanti.

La maggior parte degli interpellati, *prima facie*, riteneva che il mercato dei treni ad alta velocità costituisse un mercato diverso rispetto ai treni ad altissima velocità sulla base di due fattori fondamentali: la loro capacità di raggiungere o superare i 300 km/h, l'obbligo di utilizzare delle apposite linee per la loro gestione, l'esistenza di specifici requisiti tecnici e la differenza di prezzo rispetto ad altre tipologie di treni.<sup>32</sup>

Dal lato della domanda, i principali operatori di linee ad altissima velocità erano giunti alla medesima conclusione. Infatti, si riteneva che il mercato dell'altissima velocità presentasse una rilevanza unica e distinta, considerando le caratteristiche specifiche dei binari, che presentano un raggio di curvatura, di inclinazione e di segnaletica differente.

Alcuni clienti appoggiavano la teoria di Alstom Siemens, valutando il contesto italiano, in cui degli investimenti sui treni ad altissima velocità avrebbero comportato l'utilizzo degli stessi sui binari dei treni ad alta velocità, coadiuvando le esigenze e quindi combinando entrambi in un singolo mercato. Tuttavia, questi riconoscevano anche le difficoltà che sarebbero insorte e che avrebbero dovuto essere superate per raggiungere questo obiettivo.<sup>33</sup>

In ogni caso, questa argomentazione non permetteva di sostenere che il mercato rotabile ad alta e quello dell'altissima velocità fossero sostituibili tra di loro. La maggior parte dei clienti operanti su binari dedicati per viaggi ad altissima velocità indicava che, nel determinare i termini delle gare d'acquisto di materiale rotabile, fosse richiesto espressamente l'utilizzo di treni altamente prestanti, capaci di raggiungere velocità comprese tra i 300 e i 360 km/h. Di conseguenza, si riteneva che fossero

---

<sup>32</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.22 (61)

<sup>33</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.22 (63)

necessari specifici requisiti tecnici per le infrastrutture che consentissero il raggiungimento di velocità così elevate, da cui derivano costi maggiori rispetto ad altri tipi di ferrovie.

Un esempio rilevante è quello del governo britannico, che nel 2013 aveva investito 13 miliardi di sterline nella costruzione di ferrovie che consentissero il raggiungimento di una velocità pari a 360 km/h. Era stato dichiarato, che nella scelta tra una ferrovia standard ed una ad alta velocità (intendendosi una velocità massima di 360 km/h) da una parte, la seconda comportasse un aumento dei costi del 9% e un maggiore impatto ambientale, ma che, d'altra parte, tali costi venissero più che compensati dai benefici economici che si sarebbero ricavati con la riduzione dei tempi di percorrenza e con una migliore connessione dei punti strategici del paese.<sup>34</sup>

Da questa indagine si era giunti alla conclusione che, dal lato della domanda, i clienti che effettuavano treni per servizi su reti ferroviarie ad altissima velocità avevano una domanda specifica di materiale rotabile ad altissima velocità, e che di conseguenza si sarebbe dovuto riferire a questi come mercati distinti.

Dal lato dell'offerta, la maggior parte dei concorrenti sosteneva che il mercato dell'altissima velocità si distinguesse da quello dell'alta velocità a causa delle differenti capacità performanti e dei requisiti tecnici.

Nello studio sul mercato ferroviario mondiale effettuato dall'UNIFE nel 2016 si dichiarava che la soglia dei 300 km/h era quella utilizzata per distinguere i convogli ad alta velocità da quelli ad altissima velocità.<sup>35</sup> Nella medesima maniera, un rapporto UIC 2018 definiva “ferrovia ad alta velocità” quella che raggiungeva i 250 km/h e sottolineava le differenze strutturali di frenata e di accelerazione rispetto a i treni operanti a partire da 300 km/h, analizzandone anche la scarsità dell'offerta di materiale rotabile che consentisse la proliferazione di questa tipologia di viaggi.<sup>36</sup> Inoltre, un

---

<sup>34</sup> Si trattava del progetto HS2 per la costruzione di una rete ferroviaria ad altissima velocità. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.23 (66)

<sup>35</sup> UNIFE (2016) p.15

<sup>36</sup> UIC (2018) p.5

report del 2018 della Corte dei conti dell'Unione Europea definiva espressamente i servizi ad altissima velocità quali quelli capaci di superare i 300 km/h.<sup>37</sup>

Risultava opportuno altresì constatare che, sebbene concorrenti come Bombardier e CAF utilizzassero le medesime piattaforme per produrre più velocità, altri concorrenti, tra cui gli stessi Alstom e Siemens, si servivano di piattaforme diverse per velocità elevate e molto elevate. Ne derivava che, il modo in cui i fornitori sceglievano di organizzare le proprie linee di prodotti non poteva essere determinante ai fini della definizione del mercato di riferimento.

Per di più, si notava come le vendite di materiale rotabile avvenute negli ultimi dieci anni nel SEE e nel resto nel mondo (escludendo Cina, Giappone e Corea del Sud) riguardassero o treni che viaggiavano ad una velocità massima di 250 km/h o treni che superassero i 300 km/h. Nella pratica, quindi, non esistevano convogli venduti con velocità massime superiori a 250 e inferiori a 300 km/h.

Questo veniva considerato un dato fondamentale, in quanto dimostrava l'inesistenza di una catena continua di sostituti tra materiale rotabile ad alta e altissima velocità, suggerendo l'appartenenza a mercati del prodotto separati.<sup>38</sup>

Contrariamente a quanto affermato dalle parti notificanti, dall'analisi della Commissione emergeva l'impossibilità dei convogli ad alta velocità di competere con quelli ad altissima velocità, questo perché questi ultimi richiedono una domanda specifica di materiale rotabile, espressa in capitolati d'oneri che necessitano di treni in grado di funzionare a una velocità pari o superiore a 300 km/h.

La maggior parte dei concorrenti riteneva quindi che i fornitori non potessero fare offerte competitive per una gara ad alta velocità offrendo un treno ad altissima velocità e viceversa.<sup>39</sup>

Peraltro, i risultati dell'indagine di mercato mostravano che, per raggiungere velocità pari o superiore a 300 km/h, i treni richiedevano prestazioni e sviluppi tecnici più

---

<sup>37</sup> Special Report European Court of Auditors n°19 (2018) footnote 27

<sup>38</sup> <sup>38</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.25 (74)

<sup>39</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.25 (76)

elevati e rispettavano requisiti di sicurezza più severi. Le Specifiche Tecniche di Interoperabilità riguardanti le imposizioni nella produzione di convogli, graduate a seconda dei livelli di velocità raggiunti, richiedono livelli di prestazione specifici e caratteristiche tecniche particolarmente onerose. Ad esempio, in relazione alla progettazione dei sistemi di trazione, il coefficiente di aderenza si riduce sensibilmente. Allo stesso modo, i requisiti dei freni per queste velocità richiedono prestazioni molto più elevate in termini di comportamento termico dei materiali, che richiede l'impiego di tecnologie più avanzate.<sup>40</sup>

In ultimo luogo, la maggior parte dei concorrenti indicava che le piattaforme ad alta velocità esistenti non possono essere facilmente adattate per funzionare a velocità più elevate. Tale adattamento richiederebbe tempi e costi significativi e modifiche tecniche gravose che necessiterebbero di una apposita disciplina regolamentare.<sup>41</sup>

Si concludeva che sia dal lato della domanda, che dal lato dell'offerta, il mercato del materiale rotabile ad alta velocità doveva essere distinto dal mercato del materiale rotabile ad altissima velocità.

In ogni caso, la Commissione sottolineava che non fosse necessario procedere ad una demarcazione netta ai fini delle indagini sui profili anticoncorrenziali della transazione e che, quindi, l'analisi sarebbe stata duplice, del mercato generale nel suo insieme e dei due mercati, considerati come separati.

Per quanto riguardava il sistema di trazione e l'architettura, la Commissione riteneva che i risultati dell'indagine di mercato confermassero che nessuna segmentazione era giustificata sulla base di questi fattori.<sup>42</sup>

In merito alla distinzione dei convogli per numero di piani, la Commissione appoggiava l'ultima argomentazione delle parti notificanti, in base alla quale nessuna segmentazione fosse necessaria per definire il mercato rilevante, in quanto la maggiore

---

<sup>40</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.25 (79)

<sup>41</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.26 (80)

<sup>42</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.28 (95)

capacità di un treno a più piani veniva compensata dalla percezione del maggiore confort dei treni ad un singolo piano.<sup>43</sup>

### **2.2.1.2 Analisi del mercato geografico**

#### *La visione delle parti*

Per quanto riguarda il mercato geografico del materiale rotabile ad alta velocità, le parti notificanti ritenevano che il mercato rilevante fosse quello mondiale, caratterizzato da ordini grandi che attraggono fornitori operanti a livello globale, con la maggior parte della domanda al di fuori del Sistema Economico Europeo, considerando che il 56% delle nuove costruzioni ferroviarie si trovavano al di fuori dello stesso.<sup>44</sup>

Tuttavia, da tale analisi, risultava necessario rimuovere Cina, Giappone e Corea, per una serie di barriere all'entrata insormontabili. In Cina, le autorità richiedono come prerequisito di partecipazione alle gare d'appalto rapporti locali con società cinesi. Ed inoltre, la normativa statale impedisce a società straniere di acquisire il controllo delle *joint venture* fondate con i partner locali. Per questi motivi, il mercato cinese perde di attrattività per i fornitori esterni.

In Giappone, il contesto sociale è molto simile. Le parti sottolineavano che solo lo 0.25% delle società operanti nel mercato rotabile in Giappone era straniero. In Corea, sebbene fosse stato Alstom ad introdurre i treni ad alta velocità, l'esistenza di un fornitore nazionale con una posizione consolidata, quale Hyundai Rotem, e le resistenze politiche, impedivano di varcare il confine ed accedere a quel mercato.<sup>45</sup>

#### *L'indagine di mercato della Commissione*

Nelle decisioni precedenti, nessuna indagine di mercato era stata finalizzata a determinare il mercato geografico in cui operassero i produttori di materiale rotabile.

---

<sup>43</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.29 (104)

<sup>44</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.29 (107)

<sup>45</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.29 (108)

Per questo motivo, nel caso di specie, la Commissione aveva iniziato un'indagine precisa, soffermandosi prima sulla dimensione europea e, successivamente, su quella mondiale.

Per quanto riguarda la prima, la maggior parte degli interpellati considerava quale mercato rilevante quello dello Spazio Economico Europeo, sulla base di una serie di fattori. In primo luogo, i requisiti tecnici richiesti erano maggiormente rigorosi rispetto al resto del mondo, e, di conseguenza, ogni produzione extra SEE necessitava di onerosi adattamenti: questo costituiva una sostanziale barriera all'entrata per concorrenti esterni. In secondo luogo, la partecipazione di concorrenti eterogenei alle gare d'appalto palesava che tutti i principali fornitori mondiali di materiale rotabile ad alta velocità (la maggior parte dei quali sono società con sede in Unione Europea) presenziavano nel SEE, ad eccezione dei fornitori asiatici, dettaglio che avrebbe potuto essere spiegato dalla dedizione di questi attori ai loro mercati nazionali e dalla mancanza di interesse per il mercato europeo a causa della forte concorrenza già esistente. In terzo luogo, tutti i concorrenti a cui era stato richiesto un parere avevano spiegato che i prezzi per lo stesso tipo di materiale rotabile differivano in modo significativo tra i clienti situati nel resto del mondo e quelli situati nel SEE, questo a causa delle normative specifiche imposte in questo ultimo spazio. In ultimo luogo, la maggior parte degli intervistati aveva ritenuto che grazie alle Specifiche Tecniche di Operabilità, i requisiti di autorizzazione all'interno dello Spazio Economico Europeo erano stati armonizzati, escludendo la necessità di dover distinguere tra i singoli paesi che ne fanno parte.

Per tutti questi motivi, si era ritenuto che il mercato rilevante del materiale rotabile ad alta ed altissima velocità avrebbe potuto essere sicuramente definito a livello del SEE.<sup>46</sup>

A seguito di ulteriori indagini, si era giunti alla conclusione che anche la Svizzera doveva essere inclusa nello spazio. Segnatamente, sebbene la realtà geografica renda quasi controproducente la costruzione di reti ferroviarie che superino i 250 km/h, la Svizzera segue la medesima normativa di tutti gli altri paesi europei e, pertanto, anche

---

<sup>46</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.31 (112-118)

a seguito degli accordi del 1992 per la creazione di reti ferroviarie di collegamento con l'Unione, si considerava necessario includere anche questo paese nel mercato geografico del SEE.<sup>47</sup>

In merito al resto del mondo, gli interpellati all'indagine affermavano che il mercato del materiale rotabile ad alta ed altissima velocità era caratterizzato da ordini rari, ma di cospicue dimensioni. I dati sulle vendite confermavano quanto sostenuto dalle parti notificanti relativamente al fatto che tutti i principali fornitori in questo settore operavano su base mondiale. In aggiunta, si conveniva sulle prospettive di crescita del mercato globale nei successivi 5-8 anni e si concordava sulla opportuna esclusione della Cina, del Giappone e della Corea dall'analisi di mercato, a causa delle insormontabili barriere presenti all'ingresso.<sup>48</sup>

### **2.2.2 Mercato del segnalamento ferroviario della linea principale**

I sistemi di segnalamento ferroviario forniscono controlli di sicurezza sulle reti ferroviarie, sia a bordo che a terra. A livello elementare, questi evitano le collisioni impedendo a due treni di incontrarsi nella stessa sezione di un binario.

L'industria dei sistemi di segnalamento è caratterizzata da una gamma di fattori. Dal lato dell'offerta, si tratta di un settore concentrato con un numero limitato di attori, di cui Alstom e Siemens sono i maggiori fornitori in Europa, ed elevate barriere all'ingresso. Dal lato della domanda, mentre le apparecchiature a bordo sono acquistate dai costruttori di materiale rotabile o dagli operatori ferroviari, le apparecchiature di terra sono acquistate dai gestori dell'infrastruttura. Negli ultimi anni, sono state introdotte nuove tecnologie di segnaletica per armonizzare lo Spazio Economico Europeo, introducendo il Sistema Europeo di Gestione del Traffico Ferroviario (ERTMS) per la linea principale e il trasporto merci che mira a fornire l'interoperabilità tra gli Stati Membri. Quest'ultima è imprescindibile e deve essere

---

<sup>47</sup> Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, 92/578/CEE

<sup>48</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.33 (127-132)

sempre garantita tra i vari elementi di segnalamento e il materiale rotabile circolante sulla rete.<sup>49</sup>

I sottosistemi che costituiscono il segnalamento della linea principale consistono in interblocchi, sistemi di protezione automatica dei treni (ATP) e sistemi di funzionamento e controllo (OCS). I primi due predispongono il livello di sicurezza della segnaletica, l'ultimo il livello di controllo. Ciascun sottosistema richiede specifiche autorizzazioni e certificazioni, volte a valutare la compatibilità di tali sistemi con i vari componenti della rete.

Specificamente, gli interblocchi di nuova generazione si formano con una combinazione di hardware e software e funzionano ricevendo informazioni dai sensori lungo la strada, calcolando percorsi sicuri, controllando i macchinari che gestiscono le rotaie per gestire i cambi binari e rilasciando autorizzazioni per consentire il proseguimento della rotta dei treni.

I sistemi di protezione ATP sono sviluppati per ridurre i rischi di mancata risposta dei macchinisti ai comandi di segnalazione ed impedire la non curanza delle restrizioni sui binari, come pendenze o cambi di velocità. Questi dispositivi possono collocarsi a bordo (*on board units*, OBUs) o lungo le rotte.

I meccanismi di funzionamento e controllo OCS sono soluzioni informatiche pensate per la gestione complessiva delle reti ferroviarie e operano ad un livello superiore rispetto agli altri sottosistemi, presentando componenti di monitoraggio e di comando degli stessi.<sup>50</sup>

### **2.2.2.1 Analisi del mercato del prodotto**

*La visione delle parti*

---

<sup>49</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.100 (560)

<sup>50</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM pp.102-103 (564-570)

La prima considerazione delle parti riguardava la separazione tra il mercato del segnalamento della linea principale ed il mercato del segnalamento della linea urbana, a causa delle distinzioni concernenti i clienti, i requisiti di interoperabilità, le esigenze tecniche e le difformità negli appalti.

Segnatamente, i clienti della segnaletica principale sono appaltanti provenienti dalla gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, mentre i progetti di segnalamento urbano riguardano appalti da operatori locali o regionali delle reti metropolitane e/o della metropolitana leggera.

Per quanto riguarda i requisiti di interoperabilità, i progetti di segnalamento della linea principale richiedono l'installazione di sistemi compatibili con il segnalamento su una rete più ampia, mentre per i progetti per la linea urbana è sufficiente la compatibilità con dei sistemi ad anello chiuso. Oltretutto, specifici requisiti tecnici che sono stati sviluppati per i primi sistemi di segnalamento non vengono utilizzati per i sistemi urbani.

Inoltre, i sistemi di segnalamento urbano vengono usualmente considerati come sistemi completi ai fini delle gare d'appalto, mentre i sistemi di segnalamento principale necessitano la suddivisione in più gare.<sup>51</sup>

Secondariamente, le parti sostenevano l'esigenza di stabilire una distinzione tra progetti, prodotti e servizi del segnalamento principale, poiché il SEE basa tali acquisti sulla base dei progetti e non dei prodotti, in quanto questi includono un insieme di elementi fondamentali quali l'adattamento, l'ingegneria, la gestione del progetto e altri servizi di imprescindibile rilevanza per installare, convalidare e mettere in funzione il sistema.<sup>52</sup>

In ultima analisi, le parti sostenevano che il mercato dei progetti di segnalamento della linea principale avrebbe dovuto subire un'ulteriore segmentazione in sottosistemi, quali ATP, interlocking e OCS, poiché tra questi non vi è sostituibilità, né dal lato della domanda né dell'offerta.

---

<sup>51</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM pp.110-111 (604-608)

<sup>52</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM pp.112-113 (615-617)

### *L'indagine di mercato della Commissione*

La Commissione conveniva con le parti sul primo aspetto da loro posto riguardante la separazione tra il mercato del segnalamento della linea principale e il mercato del segnalamento della linea urbana. A tale conclusione si era giunti dopo un'analisi di mercato in cui erano state poste in evidenza le differenze tecnologiche, strutturali, normative e di acquisto a cui erano sottoposti i due diversi tipi di segnaletica.<sup>53</sup>

In merito alla distinzione tra progetti, prodotti e servizi del segnalamento della linea principale, l'indagine di mercato confermava l'approccio di Alstom e Siemens. Specificamente, gli intervistati sottolineavano la distinzione tra progetti e prodotti, poiché i secondi possono essere anche acquistati come pezzi di ricambio nella prospettiva di un progetto guidato e preciso. Quest'ultimo non include solo l'attrezzatura stessa, ma anche l'adattamento del sistema, l'ingegneria, la gestione del progetto e altri servizi necessari per installare, convalidare e mettere in funzione il sistema.<sup>54</sup>

In ultimo luogo, la Commissione riteneva che i progetti di segnalamento della linea principale avrebbero dovuto essere suddivisi in un'ulteriore segmentazione, tra ATP, interlocking e OCS. Segnatamente, il segmento ATP avrebbe dovuto essere suddiviso nei sottosistemi OBU e ATP per la segnalazione lungo la strada, nella tecnologia ETCS e nei progetti di risegnalazione. Ciascuno di questi sottosistemi avrebbe dovuto costituire un mercato separato.

Dal lato della domanda, la maggior parte degli interpellati riteneva che fosse necessaria una segmentazione basata sulle strategie di approvvigionamento dei clienti e quindi in termini di sottosistemi inclusi in un'unica gara d'appalto o progetto. Alcuni acquirenti

---

<sup>53</sup> Nel caso Siemens/Rail (2013) la Commissione aveva già evidenziato le differenze tra il segnalamento della linea principale ed il segnalamento della linea urbana, sottolineando che il primo sistema era maggiormente sofisticato e costoso rispetto al secondo. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.111 (610)

<sup>54</sup> Per quanto concerne i servizi, la Commissione riteneva che la loro analisi non avesse alcuna rilevanza ai fini della valutazione della transazione. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.114 (625)

promuovevano la necessaria compatibilità tra sottosistemi. Di fatti, sebbene il cliente possa procurare tali strumenti da fornitori diversi, l'intero sistema di segnalamento, con le varie segmentazioni che lo compongono, deve funzionare in sincrono. Da qui derivava la dichiarazione di preferenza dei clienti ad acquistare i vari sottosistemi da un unico fornitore piuttosto che da fornitori diversi.<sup>55</sup>

Dal lato dell'offerta, il mercato nel SEE era concentrato in mano a cinque grandi fornitori, tra cui Alstom e Siemens, i quali offrivano tutti i vari sottosistemi di segnalamento di linea principale e quindi, in linea di principio, erano in grado di offrire progetti di segnalamento in qualsiasi tipo di combinazione. Altri fornitori di dimensioni più modeste fornivano solo singoli sottosistemi, e in genere si concentravano sullo Stato membro di appartenenza per rispondere alle specifiche esigenze di quei determinati strumenti in quel determinato paese.

Dopo un'accurata analisi riguardate i diversi sottosistemi, la Commissione desumeva che, per i fini della valutazione della Transazione, i progetti di segnalamento della linea principale avrebbero dovuto essere ulteriormente segmentati in:

- Progetti OBU preesistenti;
- Progetti ETCS OBU;
- Progetti lungo la strada preesistenti ATP;
- Progetti indipendenti ETCS ATP lungo la strada (cosiddetti *overlay*);
- Progetti autonomi ad incastro;
- Progetti di risegnalazione a terra ETCS ATP.<sup>56</sup>

### **2.2.2.2 Analisi del mercato geografico**

#### *La visione delle parti*

Alstom e Siemens sostenevano che i mercati geografici per i progetti del sottosistema della linea principale avrebbero dovuto essere esaminati:

---

<sup>55</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.120 (652)

<sup>56</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.128 (699)

- (1) a livello del SEE per gli OBU ETCS;
- (2) a livello nazionale per il sistema lungo la strada preesistente e i progetti OBU preesistenti;
- (3) a livello nazionale per progetti di interblocco autonomo; e
- (4) a livello nazionale per i progetti ETCS lungo la strada.<sup>57</sup>

Per quanto riguarda il primo mercato, le parti ritenevano che i criteri di valutazione e i requisiti tecnici previsti nello Spazio Economico Europeo fossero sufficientemente omogenei per poter sostenere che un'unica segnaletica OBU potesse operare con il sistema elettronico in qualsiasi paese.

Relativamente ai progetti OBU preesistenti, le parti sostenevano che il mercato di riferimento dovesse essere di portata nazionale, in quanto tali sistemi vengono acquistati solo da gestori delle infrastrutture e clienti all'interno del paese rilevante, i fornitori sono differenti e si basano tipicamente su tecnologie proprietarie. Inoltre, gli acquisti devono essere conformi alle specifiche normative nazionali anche nel caso di costruzione di treni transfrontalieri.

Anche il mercato degli interblocchi avrebbe dovuto essere valutato come mercato di portata nazionale, in quanto questo necessita adattamenti di conformazione dei sistemi nazionali di riferimento e le regole di segnalamento variano da paese in paese. Ciascun paese prevede le proprie autorizzazioni e certificazioni, e ciascun sistema deve uniformarsi ai meccanismi già esistenti nei binari presenti, sebbene tali requisiti di integrazione, secondo le parti, non rappresentino di norma un ostacolo insormontabile.

Per quanto riguarda i progetti ETCS ATP lungo la strada, le parti, anche in questo caso, ribadivano la nazionalità del mercato in quanto, sebbene questo fosse maggiormente aperto rispetto ai sistemi preesistenti, i nuovi fornitori avrebbero dovuto ottenere l'autorizzazione nazionale e personalizzare i propri prodotti in base ad alcune restanti specifiche nazionali del sistema elettronico di controllo della trazione.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.129 (702)

<sup>58</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.130 (706)

Più in generale, le parti riconoscevano una tendenza verso l'uniformazione europea dei sistemi ATP attraverso la diffusione di meccanismi ETCS, ma allo stesso tempo affermavano la sussistenza di alcuni operatori nazionali che continuavano a richiedere determinati adattamenti ai sistemi ETCS per soddisfare specifiche esigenze, nonché la necessità di creare degli adattamenti per i sistemi sovrapposti che continuavano a sopravvivere nonostante le nuove, ancora di modesta diffusione, innovazioni.<sup>59</sup>

### *L'indagine di mercato della Commissione*

Per quanto riguarda il mercato geografico per la segnaletica ETCS OBU, la Commissione concordava con la visione delle parti, ritenendo che l'indagine confermasse la prospettiva europea. In particolare, le autorizzazioni nazionali ancora necessarie e i vantaggi dei fornitori già presenti non costituivano un ostacolo talmente rilevante da limitare la prospettiva sotto un punto di vista nazionale.<sup>60</sup>

Relativamente ai sistemi OBU preesistenti, i tre quarti degli interpellati ritenevano che il mercato di riferimento fosse nazionale, e per questo l'indagine si era esaurita nella fase 1.

Con riferimento agli interblocchi, l'analisi era stata maggiormente complessa in quanto, se inizialmente la Commissione sosteneva che la prospettiva di riferimento fosse relativa allo Spazio Economico Europeo, considerando le nuove standardizzazioni imposte per le piattaforme e i vantaggi nel lungo termine degli investimenti dei fornitori che volessero entrare in nuovi paesi, la conclusione della fase 1 era stata inconcludente, con una scissione del circa il 50% degli interpellati.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.130 (707)

<sup>60</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.134 (721)

<sup>61</sup> La Commissione riconosceva che, per alcuni progetti di piccole dimensioni, i costi di ingresso con fornitori preesistenti avrebbero potuto rappresentare un ostacolo significativo per la presentazione di un'offerta competitiva. Ciò era tuttavia mitigato dai seguenti fattori: (i) tali costi potevano essere ammortizzati su più progetti nello stesso paese che avrebbero seguito l'aggiudicazione del primo progetto; (ii) le parti stesse riconoscevano che una maggiore trasparenza sui piani di impiego dei gestori dell'infrastruttura, fornendo un maggiore incentivo a presentare offerte per fornitori non

La fase 2 dell'indagine, invece, dimostrava che la presenza di fornitori locali e l'assenza di una disciplina uniforme, salvo determinate eccezioni, portassero alla necessaria prospettiva nazionale come punto di riferimento.

Segnatamente al sistema ETCS ATP, la Commissione affermava che il mercato geografico di riferimento era quello europeo, contrariamente a quanto sostenuto dalle controparti. Di fatti, sebbene il progetto di copertura fosse ancora sottoposto a procedure di autorizzazione nazionali, l'ETCS presentava degli elementi standardizzati che si riflettevano sui requisiti di conformità alle Specifiche Tecniche di Interoperabilità. La maggior parte degli interpellati sosteneva che lo scopo dei sistemi ETCS ATP fosse di garantire una omogenea prospettiva europea, e che i requisiti uniformi prevalessero su quelli difformi. Oltretutto, i costi di ingresso di nuovi fornitori nei paesi del SEE erano bassi e, se avessero potuto, in un primo momento, rappresentare un ostacolo per i piccoli imprenditori, nel lungo termine sarebbero stati ammortizzati.<sup>62</sup>

Dal punto di vista dell'offerta, l'adattamento di un sistema da un paese ad un altro non presentava ostacoli rilevanti in quanto la piattaforma di riferimento era da considerare uniforme e standard. Inoltre, i dati ricavati dall'indagine dimostravano che i fornitori non-storici fossero capaci di aggiudicarsi gare d'appalto e che quindi, la presenza di fornitori storici all'interno dei singoli stati, non costituisse una barriera all'entrata.<sup>63</sup>

Dalla prospettiva della domanda, se alcuni clienti sostenevano una sostanziale differenza tra i sistemi ETCS ATP tra un paese all'altro, la maggior parte riteneva che il fulcro di tali meccanismi fosse lo stesso.

Per tutte queste ragioni, la Commissione concludeva sostenendo che l'approccio a cui fare riferimento fosse quello del SEE.

---

presenti in un paese, (iii) laddove un progetto non avesse avuto dimensioni sufficienti per attrarre concorrenti non già presenti in quel paese avrebbero potuto esserci altre gare dello stesso cliente di dimensioni maggiori. Questi punti di vista erano condivisi da alcuni concorrenti. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.139 (745)

<sup>62</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.152 (805)

<sup>63</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.152 (807)

### **2.3 Valutazione dei profili concorrenziali**

L'articolo 2 del Regolamento 139/2004 sulle concentrazioni sancisce l'obbligo della Commissione di valutare quando e se una concentrazione tra imprese possa provocare distorsioni della concorrenza tali da creare o rafforzare una posizione dominante sul mercato.<sup>64</sup>

Nel caso di specie, la Commissione basava la sua analisi sui due mercati di riferimento: il mercato rotabile ad alta ed altissima velocità, ed il mercato della segnaletica principale.

Per procedere a tale analisi, era necessario far riferimento agli Orientamenti per l'interpretazione del Regolamento CE predisposti dalla Commissione stessa, che scindono gli effetti anti-competitivi in orizzontali, verticali e conglomerati, a seconda che le imprese coinvolte competano nel medesimo livello della catena di produzione, su livelli differenti o su mercati diversi in grado di influenzarsi reciprocamente.<sup>65</sup> Gli effetti orizzontali, a loro volta, si suddividono in unilaterali e coordinati: i primi prevedono una quasi naturale variazione del mercato a seguito dei comportamenti dell'ente oggetto dell'operazione, i secondi consistono nella necessaria subordinazione dei concorrenti i quali, per poter continuare ad operare sul mercato, si omologano alle decisioni prese dall'ente risultante dalla fusione.

Ai fini della valutazione di tali effetti, si era proceduto all'esaminazione di una serie di fattori: le quote di mercato, la competitività delle imprese coinvolte, la presenza di barriere all'entrata, la sostituibilità dei prodotti forniti.

---

<sup>64</sup> Cfr. Regolamento (CE) N.139/2004, art.2

<sup>65</sup> Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali (2004/C 31/03) e Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali (2008/C 265/07)

## 2.3.1 Il mercato rotabile ad alta e altissima velocità

### 2.3.1.1 Le attività delle parti e le quote di mercato

Il paragrafo 14 degli Orientamenti della Commissione per la valutazione delle concentrazioni orizzontali attribuisce un'importanza alle quote di mercato come processo di indagine preliminare dell'operazione.<sup>66</sup>

Sia Alstom che Siemens offrivano un'ampia gamma di materiale rotabile ad alta ed altissima velocità.

L'offerta dell'alta velocità di Alstom era costruita attorno quattro piattaforme.<sup>67</sup> Negli ultimi anni, la società aveva sviluppato una nuova generazione di treni ad alta velocità, la cosiddetta "TGV 2020", acquistata da SNCF nel luglio 2018.

Per quanto riguarda Siemens, la sua offerta si basava su due piattaforme, operanti in Europa e nel resto del mondo.<sup>68</sup>

Considerando i dati del mercato geografico di riferimento, l'entità combinata Alstom Siemens, negli anni compresi tra il 2008 e il 2018, deteneva circa il 70% complessivo del mercato del SEE, e circa il 65% nel mercato globale (escludendo Cina, Giappone e Corea). L'indice HHI superava notevolmente il limite di 2000, con un delta maggiore di 250.<sup>69</sup> Tutti gli altri concorrenti presentavano una percentuale molto più esigua, che non superava il 10% a livello europeo, e il 5% a livello mondiale.

Secondo le parti notificanti, questi dati non erano sufficientemente rilevanti per dimostrare una posizione dominante sul mercato, in quanto il periodo tenuto in considerazione era troppo lungo e non attribuiva la giusta valenza ai cambiamenti avvenuti negli ultimi anni. Sarebbe stato quindi opportuno considerare un termine

---

<sup>66</sup> Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali (2004/C 31/03), par.14

<sup>67</sup> Tra queste, la piattaforma dell'alta velocità, denominata Pendolino e le piattaforme dell'altissima velocità (SNCF – Euroduplex per la Francia, NTV – AGV per l'Italia, ONCF – TGV Duplex per il resto del mondo). Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.37 (156)

<sup>68</sup> La piattaforma dell'alta velocità, ICE, e la piattaforma dell'altissima velocità, Velaro. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.38 (162)

<sup>69</sup> Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali (2004/C 31/03), par.16

quinquennale, compreso tra 2013 e il 2018. Peraltro, a loro parere, i dati forniti erano influenzati dagli ordini incontestabili di mercato, che creavano una distorsione nella valutazione della quotazione. Inoltre, le nuove invenzioni di Alstom del 2018 non avrebbero dovuto essere tenute in considerazione, e la prevalenza nel mercato europeo era da considerare come mera conseguenza delle relazioni di Alstom e Siemens con i loro rispettivi paesi di origine, Francia e Germania.<sup>70</sup>

Nonostante tali argomentazioni, e valutando le percentuali del quinquennio proposto dalle parti, la Commissione continuava a ritenere opportuno procedere con la valutazione del decennio, considerando anche che un numero limitato di gare, diciannove, aveva caratterizzato quegli anni, e che, quindi, dimezzare il periodo avrebbe comportato un'analisi non sufficiente per garantire una congrua decisione.<sup>71</sup> Inoltre, nelle indagini effettuate per gli anni compresi tra il 2013 e il 2018 risultava addirittura un notevole potenziamento dei ruoli di Alstom e Siemens nel mercato rotabile ad altissima velocità. Conseguentemente, e paradossalmente, un'analisi più limitata sarebbe andata contro coloro che l'avevano proposta.

La Commissione notava un forte contrasto tra la variabilità delle quote di mercato degli altri concorrenti rispetto alla stabilità delle posizioni di *leadership* di Alstom e Siemens. Tale fermezza era dovuta principalmente a due fattori: innanzitutto il monopolio nazionale e storico che Siemens ed Alstom detenevano nei rispettivi paesi d'origine, di significativo impatto, considerando che Francia e Germania predominavano per acquirenti di materiale rotabile ad alta ed altissima velocità nel SEE, e quindi assicuravano ordini ciclici e regolari maggiormente costanti rispetto ai

---

<sup>70</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM pp. 40-41 (173-178)

<sup>71</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.41 (184)

concorrenti.<sup>72</sup> In secondo luogo, entrambe le società erano le maggiori aggiudicatrici di gare d'appalto contestabili al di fuori dei loro paesi d'origine.<sup>73</sup>

Di conseguenza, sebbene in un mercato come quello rotabile un singolo ordine può assumere un notevole impatto negli equilibri di mercato, le parti avevano ricevuto ordini regolari e costanti che avevano portato alla stabilità ed alla elevatezza delle loro quote nel lungo periodo.

La Commissione rilevava che, nella documentazione fornita dalle parti, risultavano molte gare non contestabili: per tali da intendersi quelle che costituiscono ordini ripetuti basati su contratti passati o non sottoposte a procedure aperte e competitive.<sup>74</sup> Secondo le parti tali gare non avrebbero dovuto essere prese in considerazione ai fini delle indagini di mercato, in quanto non adatte a fornire informazioni utili per definire la posizione competitiva di un fornitore. Ciononostante, la Commissione sosteneva esattamente il contrario, in quanto tali ordini contribuiscono a stabilire il *track record* di produzione e consegna e conseguentemente a valutare le risorse a disposizione per investimenti in ricerca e sviluppo, ingegneria, capacità produttiva, che delineano la forza di un concorrente durante le gare d'appalto.

Allo stesso tempo, l'autorità europea riconosceva anche l'importanza di analizzare le interazioni dei concorrenti in gare impugnabili, per valutare la competitività effettiva dei fornitori. Anche utilizzando tale prospettiva, la percentuale cumulativa delle quote di Alstom e Siemens superava il 50%.<sup>75</sup>

Per quanto riguardava il progetto Alstom "TGV 2020", approvato nel 2018, la Commissione riteneva che l'inclusione dello stesso per la determinazione della quota

---

<sup>72</sup> Siemens ed Alstom sono fornitori di monopolio storico di treni ad alta ed altissima velocità dei rispettivi operatori nazionali, Deutsche Bahn e SNCF. Ciascuna parte ha sviluppato treni su misura per propri operatori nazionali sin dall'inizio dell'alta velocità in Germania e Francia (ICE e TGV) e quindi godono di un rapporto commerciale privilegiato. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.45 (199)

<sup>73</sup>Nel SEE e in Svizzera, ad eccezione dell'aggiudicazione da parte di CAF della gara per materiale rotabile ad alta velocità Flytoget 2015 (che alla fine ha deciso di utilizzare un convoglio che viaggia a velocità inferiori), le parti sono gli unici fornitori con vendite di alto e molto alto velocità il materiale rotabile al di fuori dei loro mercati nazionali. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.45 (199)

<sup>74</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.47 (217)

<sup>75</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.48 (222)

di mercato non solo fosse necessaria, ma fosse anche in norma con quanto argomentato dalle parti, le quali ritenevano che fosse opportuno concentrarsi sulle evoluzioni prossime dei mercati per valutare gli effetti dell'operazione.

Sebbene nel corso delle indagini, la maggior parte degli interpellati sosteneva che l'innovazione nell'alta ed altissima velocità presentasse un ruolo marginale, la Commissione riteneva che una politica innovatrice contribuisse fortemente a rafforzare la posizione di un'impresa sul mercato, e questo era il caso di Alstom e Siemens, i quali avevano introdotto tecnologie pionieristiche ed erano *leader* nella ricerca e nello sviluppo del settore.<sup>76</sup> Di fatti, sebbene le cifre fornite da Alstom e Siemens sui livelli di investimento in R&S fossero nel complesso coerenti con le informazioni trasmesse dagli interpellati, l'indagine avvalorava il punto di vista delle parti secondo cui l'innovazione, in questo particolare mercato, consisteva principalmente in miglioramenti del prodotto, specifici per cliente e gara. La figura di innovatori in Alstom e Siemens emergeva proprio nel loro ruolo di integratori di componenti innovativi sulle piattaforme.

Nella valutazione delle attività dei concorrenti, la Commissione riteneva che nessun'altra impresa operante nel SEE potesse misurarsi con le società coinvolte. Tale considerazione si basava su un principale elemento: all'interno dello Spazio Economico Europeo nessuno dei fornitori, salvo Alstom e Siemens, operava sia nel settore dell'alta velocità sia in quello dell'altissima velocità. Quest'aspetto limitava fortemente la competitività degli altri soggetti rispetto alle imprese coinvolte.

Alstom e Siemens rilevavano la minaccia di un potenziale entrante, la cinese CRRC, che nell'ultimo periodo aveva annunciato di aver iniziato a produrre treni compatibili con gli standard europei TSI. Tuttavia, la Commissione riteneva che tale allarme non presentasse una solidità tale da poter giustificare una concentrazione finalizzata a fronteggiare un potenziale (e, secondo l'autorità, quasi utopico) nemico extra europeo.

---

<sup>76</sup>Tecnologie come i motori a magneti permanenti di Siemens e l'ottimizzazione aerodinamica e la tecnologia di ribaltamento di Alstom. La combinazione delle loro capacità di ricerca e sviluppo avrebbe consentito all'entità risultante dalla fusione di consolidare la propria *leadership* nell'innovazione post-Transazione, detenendo uno dei più grandi portafogli di brevetti nel materiale rotabile in termini di numero. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.51 (242)

### 2.3.1.2 Prossimità nella concorrenza

I paragrafi 28 e 30 degli Orientamenti dell'Unione Europea sulle concentrazioni sanciscono la necessità di valutare se un accordo di fusione possa eliminare concorrenti prossimi. Di fatti, la mera prova che le società coinvolte nell'operazione operino in stretta concorrenza è sufficiente per dimostrare una lesione degli assetti competitivi sul mercato.<sup>77</sup>

Alstom e Siemens ritenevano di non poter essere qualificati come *closed competitors* in quanto la loro offerta di prodotti presentava delle sostanziali differenze dal punto di vista strutturale ed architettonico.<sup>78</sup>

La Commissione, valutando le procedure di gara di materiale rotabile, analizzava come i parametri su cui competono i fornitori sono molteplici<sup>79</sup>, e che ogni offerta subisce variazioni a seconda delle esigenze dei clienti, che non si soffermano sulle caratteristiche del singolo prodotto, bensì sulle capacità di adattamento e personalizzazione di quest'ultimo. Quindi il mero confronto delle peculiarità osservabili delle piattaforme non era sufficiente ad effettuare una valutazione completa, ma si riteneva necessario considerare la vicinanza complessiva delle posizioni delle parti, in termini di portafoglio e di prodotti, nonché, in generale, come fornitori alternativi di materiale rotabile ad alta ed altissima velocità.

Durante l'indagine di mercato, gli acquirenti evidenziavano le somiglianze in termini di gamma di prodotti e capacità tecniche e ritenevano che Siemens ed Alstom (insieme a Stadler nell'alta velocità) fossero uno la migliore alternativa dell'altro e viceversa.

---

<sup>77</sup> Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali (2004/C 31/03) par.28-30

<sup>78</sup> In particolare, le parti sottolineavano le differenze in termini di numero di ponti, di meccanismo di ribaltamento e di sistema di trazione. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.66 (330)

<sup>79</sup> Le condizioni di produzione e consegna dei treni, l'esperienza, il *know-how*, la sostenibilità finanziaria, la gestione della catena di approvvigionamento, le capacità ingegneristiche e di R&S. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.66 (333)

Tali affermazioni si rafforzavano ulteriormente per quanto riguardava l'altissima velocità. Essenzialmente, l'assenza di Stadler nel mercato dell'altissima velocità, riduceva le alternative possibili esclusivamente ai due soggetti coinvolti nella concentrazione.<sup>80</sup> Dal lato dell'offerta, gli altri fornitori sostenevano che la piattaforma Velaro di Siemens fosse la diretta concorrente dell'AGV di Alstom, e che questo non dipendesse solo dalle caratteristiche tecniche, ma anche dai continui sforzi di innovazione e personalizzazione ingegnati dalle compagnie per superarsi a vicenda nei bandi di gara per ideare soluzioni specifiche.

Oltretutto, la stretta concorrenza emergeva anche sotto un punto di vista geografico: sia Siemens che Alstom erano attive al di fuori della Germania e della Francia, all'intero ed al di fuori dello Spazio Economico Europeo.

Gli altri concorrenti europei ed extra-europei, invece, presentavano una scarsa attività al di fuori dei loro paesi d'origine.<sup>81</sup>

La Commissione spiegava che, nei mercati caratterizzati da gare d'appalto, il meccanismo generale attraverso il quale una concentrazione può influenzare i risultati concorrenziali è simile a quello che avviene nelle fusioni tra le ordinarie industrie di prodotti differenziati, dove si compete anche sul prezzo. Essenzialmente, l'assorbimento di due forze competitive da parte dell'ente risultante dalla fusione può interiorizzare la pressione concorrenziale e ridurre l'aggressività delle imprese rimanenti<sup>82</sup>.

Nei mercati delle gare d'appalto, i prezzi vengono negoziati individualmente con il cliente, e, pertanto, i fornitori possono realizzare offerte discriminatorie. Nelle gare

---

<sup>80</sup> Alstom manteneva il portafoglio più vasto sul mercato, con piattaforme maggiormente eterogenee per soddisfare la domanda, tra cui il Pendolino per l'alta velocità e Euroduplex/Avelia DD, Avelia Liberty e AGV per l'altissima velocità. Allo stesso modo, ogni articolo dell'inventario di Siemens era stato concepito per soddisfare le esigenze dei clienti: l'ICE 4, ideato su misura per il Deutsche Bahn, e la Velaro, come piattaforma ad altissima velocità. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.69 (351)

<sup>81</sup> L'unica eccezione era Talgo, che aveva stipulato un contratto di vendita in Uzbekistan (contratto per il quale nessun altro fornitore aveva presentato un'offerta) e in Arabia Saudita. Anche CAF si era aggiudicato una gara in Norvegia, ma la vittoria prevedeva la fornitura di un solo treno con una capacità di 245 km/h. Al di fuori del SEE (ed escludendo Cina, Corea e Giappone), solo CRRC si era aggiudicata un contratto di fornitura in Indonesia e Toshiba/Kawasaki in Taiwan. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.70 (363)

<sup>82</sup> Questo principio era già stato affermato dalla Commissione nel caso GE/Alstom M.7278. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.71 (370)

d'appalto per materiale rotabile, i potenziali fornitori presentano offerte solo in contesti in cui vi sia incertezza sulle proposte dei concorrenti.<sup>83</sup> In tali circostanze, gli incentivi sui prezzi delle imprese concorrenti vanno comparati a quelli che operano nei mercati ordinari con prodotti differenziati: ciascuna impresa dovrà bilanciare la probabilità di aggiudicazione dell'appalto con il margine di guadagno in caso di vittoria della gara. Un'offerta più alta ridurrebbe la probabilità di vincere la gara ma aumenterebbe anche il margine di guadagno qualora andasse a buon fine. Il criterio da utilizzare per la valutazione di una fusione è lo stesso, solo che, piuttosto che guardare alle vendite effettive, si deve guardare alle vendite attese e potenziali.<sup>84</sup>

La presenza di un concorrente coinvolto nelle fasi di prequalifica per la partecipazione ad una gara d'appalto, secondo la Commissione, non costituisce una pressione sotto un punto di vista concorrenziale, questo considerando che il costo di partecipazione a quel punto della competizione è insignificante, e soprattutto lo scopo stesso della fase di prequalifica è quello di individuare i fornitori più idonei per il cliente. Una volta superata tale fase, il fatto che un concorrente con una possibilità di vincita molto ridotta possa partecipare a una gara, non vincola il posizionamento competitivo delle parti, né ha alcuna influenza sul grado di concorrenza effettiva di cui la clientela può privilegiare.<sup>85</sup>

Muovendo da queste asserzioni, la Commissione riteneva che Alstom e Siemens fossero gli offerenti più attivi, concorrenti più prossimi e *leader* di mercato in termini

---

<sup>83</sup> La procedura di gara per il materiale rotabile, anche nelle gare per i treni ad alta e altissima velocità, si svolge in quattro fasi:

(a) una fase iniziale di coinvolgimento del mercato, durante la quale i clienti raccolgono informazioni sui produttori e sui prodotti e soluzioni disponibili;

(b) Una fase di prequalifica, che segue tipicamente la pubblicazione di una richiesta di qualifica ("RFQ") e consiste nel fornire ai clienti una panoramica dell'appalto (un Pacchetto di prequalificazione, "PQP") e nell'emettere un questionario per valutare il track record e le credenziali dei potenziali fornitori. Al termine del processo, i clienti selezionano i fornitori qualificati per l'offerta;

(c) Una fase di gara, caratterizzata dall'emissione di una richiesta di proposte ("RFP"), che descrive le specifiche del progetto, i criteri di valutazione, lo schema di valutazione e le condizioni formali per la presentazione delle offerte. I potenziali fornitori preparano e presentano le offerte su questa base. Le offerte possono avere più di una tornata, spesso comportando la presentazione di offerte migliori e finali ("BAFO");

(d) Una fase successiva alla gara, che prevede la valutazione delle offerte e dell'aggiudicazione da parte dei clienti, nonché gli scambi finali con il fornitore. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.72 (373-374)

<sup>84</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.72 (373-374)

<sup>85</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.75 (387)

di successo nelle gare d'appalto, globale e non, del mercato rotabile dell'alta e dell'altissima velocità.

Il paragrafo 31 degli Orientamenti relativi alle concentrazioni orizzontali sancisce la necessità di valutare se la fusione può condizionare la possibilità per i clienti delle imprese partecipanti di passare ad altri fornitori, perché esistono poche alternative o perché dovrebbero sostenere elevati costi di cambiamento.<sup>86</sup>

Nel caso di specie, l'indagine di mercato dimostrava che la concentrazione tra Alstom e Siemens avrebbe fortemente ridotto la concorrenza, in quanto gli altri fornitori erano concorrenti più distanti, non in grado di limitare il potere che avrebbe generato l'entità incorporata dopo l'operazione.<sup>87</sup>

Sulla base di quanto analizzato, la Commissione riteneva che la combinazione delle quote di mercato di Alstom e Siemens, già molto elevate, avrebbe rafforzato la probabilità che l'operazione generasse significativi effetti unilaterali orizzontali sia nel mercato globale dell'alta e dell'altissima velocità, sia nel potenziale mercato più ristretto dei treni ad altissima velocità.

### **2.3.1.3 Le barriere all'ingresso e la minaccia di potenziali nuovi entranti**

Secondo Alstom e Siemens, l'ingresso nello Spazio Economico Europeo da parte di nuovi soggetti non sarebbe stato soggetto a ingenti difficoltà, poiché: le procedure di appalto non escludono fornitori non europei, le norme UE impongono dei divieti di imposizione di requisiti di localizzazione e le Specifiche Tecniche di Interoperabilità prevedono un regime valido in tutto il territorio dell'Unione. Per questa ragione, le parti notificanti ritenevano che la potenziale minaccia di ingresso di CRRC nel mercato europeo avrebbe dovuto essere considerata come attenuante che andasse a bilanciare gli effetti anticoncorrenziali della fusione.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese 2004/C 31/03, par.31

<sup>87</sup> Talgo, CAF, il consorzio Bombardier/Hitachi-Ansaldo e Stadler. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.78 (407)

<sup>88</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.85 (459)

L'indagine di mercato effettuata dalla Commissione si discostava dalla visione delle parti. In particolare, risultavano ingenti barriere all'ingresso, contraddistinte da una dignitosa ostilità. Queste includevano costi per lo sviluppo del materiale rotabile, l'obbligo di possedere un *track record* adeguato<sup>89</sup>, le autorizzazioni specifiche imposte dall'UE, i requisiti informali di localizzazione, nonché l'implicito rapporto privilegiato di alcuni fornitori con i loro paesi d'origine.

Il principale ostacolo che emergeva, confermato da tutti i concorrenti nel settore, riguardava le norme tecniche di sicurezza dei singoli Stati membri e le autorizzazioni e certificazioni specifiche previste dal SEE per i fornitori di materiale rotabile ad alta ed altissima velocità.<sup>90</sup>

In secondo luogo, l'indagine dimostrava che l'85% dei clienti non aveva mai promosso durante la fase di prequalifica un'azienda che non avesse effettuato precedenti vendite nello Spazio Economico Europeo e che, qualsiasi riferimento al di fuori del SEE non era preso in considerazione ai fini della valutazione della credibilità dell'offerente.

In questo contesto, la maggior parte dei clienti, che aveva espresso un parere, confermava che i fornitori, che in passato avevano venduto un volume maggiore di treni e che detenevano il maggior numero di treni in funzione nel SEE, avevano un intrinseco vantaggio competitivo rispetto agli altri concorrenti sul mercato. Questi molteplici aspetti costituivano, senz'altro, una barriera all'ingresso tutt'altro che semplice da superare.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> I fornitori affermavano che durante una gara d'appalto di materiale rotabile, requisito prodromico per l'aggiudicazione è la stipulazione di contratti passati, e quindi di precedenti rapporti con altri clienti. Le referenze permettono un'ulteriore valutazione delle capacità dei fornitori. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.86 (463-465)

<sup>90</sup> Il regime di certificazione ed autorizzazione è triplice:

- a. Una volta presentata la richiesta di autorizzazione per il materiale rotabile, un organismo notificato (NoBo) valuta la conformità alle regole del STI.
- b. Oltre alla conformità alla STI, altri organismi designati (DeBo) valutano la conformità del materiale rotabile con le norme tecniche nazionali, inserite in appositi documenti di riferimento (NRD).
- c. Parallelamente alle verifiche, un terzo organismo indipendente (ASBO) procede ad un'ulteriore valutazione della sicurezza e del rischio. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 87 (467)

<sup>91</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 88 (474)

Per di più, nonostante le norme sugli appalti dell'Unione Europea prevedano un divieto per i clienti di squalificare offerenti che non dispongono di risorse di produzioni locali, gli interpellati avevano ammesso che alcuni clienti implicitamente favorivano gli offerenti che intendessero investire in produzioni simili.<sup>92</sup> Tale considerazione era anche conseguenza dei numerosi produttori di materiale rotabile di proprietà statale o che presentavano stretti legami con gli Stati membri e gli operatori ferroviari nazionali. Nel corso dell'indagine, infatti, era emersa la proprietà parziale di Alstom da parte dello Stato francese e il rapporto privilegiato di Siemens con Deutsche Bahn.<sup>93</sup> Tale sostegno politico avrebbe scoraggiato l'ingresso di produttori affermati e quindi avrebbe costituito altresì una barriera all'entrata per questi ultimi.

La stessa posizione di Alstom e Siemens con i loro rispettivi paesi di appartenenza costituiva un vantaggio competitivo che non poteva essere trascurato ai fini della valutazione dell'operazione.

Il paragrafo 73 degli Orientamenti sulle Concentrazioni prevede un aumento della probabilità dell'ingresso di un concorrente potenziale se questi possiede impianti di produzione che potrebbero essere facilmente utilizzati per entrare nel mercato.<sup>94</sup> Sulla base di questo, le parti ritenevano che l'ingresso di concorrenti asiatici, ed in particolare della cinese CRRC, nel SEE, fosse probabile e prevedibile e che, tali operazioni, costituissero un deterrente sugli effetti anticoncorrenziali generati dalla fusione.

Specificamente, Alstom e Siemens sostenevano che il concorrente cinese, dopo aver sviluppato i propri treni ad alta ed altissima velocità utilizzando la tecnologia europea, stava esercitando una pressione concorrenziale a livello globale, concludendo accordi di cooperazione tecnologica nel SEE e negli Stati Uniti. Secondo le parti, CRRC era

---

<sup>92</sup> A loro avviso, la presenza sul territorio, anche se non un requisito formale, poteva costituire un aspetto importante di un'offerta o un vantaggio competitivo per l'offerente. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.89 (476)

<sup>93</sup> Allo stesso modo, si notavano i rapporti privilegiati di Renfe/Talgo con la Spagna, di Trenitalia/Hitachi-Ansaldo con l'Italia e della Svizzera con Stadler. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.89 (478)

<sup>94</sup> Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali (2004/C 31/03) Paragrafo 73

avvantaggiata per i costi di produzione inferiori, la sua reputazione nel settore e per le sue politiche di espansione, come dimostrato dalla candidatura per il progetto HS2.<sup>95</sup>

Ai sensi del paragrafo 68 degli orientamenti sulle concentrazioni orizzontali, affinché l'ingresso nel mercato sia considerato un vincolo concorrenziale sufficiente per le parti partecipanti alla concentrazione, deve essere dimostrato che è probabile, tempestivo e sufficiente per scoraggiare o escludere qualsiasi potenziale effetto anticoncorrenziale dell'operazione.<sup>96</sup>

Secondo la Commissione, i documenti presentati dalle parti non erano sufficienti a dimostrare l'intenzione di CRRC di entrare nel mercato del SEE. Inoltre, questa evidenziava che il *competitor* cinese non disponeva di una piattaforma ad alta o altissima velocità conforme agli STI, né aveva presentato richiesta di certificazione nel SEE per nessuno dei suoi prodotti. Oltretutto, la CRRC non deteneva nessun treno ad alta velocità in funzione operante al di fuori della Cina e un ingente numero di ordini futuri era stato annullato nel resto del mondo.

Sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, l'indagine di mercato confermava uno scetticismo in merito all'ingresso di CRRC nello Spazio Economico Europeo nel breve futuro, dato che soltanto ottenere la certificazione avrebbe richiesto un lungo processo pluriennale.

Infine, contrariamente a quanto affermato dalle parti, la situazione di CRRC non era paragonabile all'ingresso della giapponese Hitachi nel mercato. Hitachi non era entrata nel mercato del materiale rotabile ad alta e altissima velocità nel SEE da sola, ma solo attraverso l'acquisizione nel 2015 di Ansaldo-Breda, una società italiana già attiva in questo mercato. Ansaldo-Breda, la quale già deteneva Hitachi-Ansaldo si era poi aggiudicata in Italia contratti di materiale rotabile ad alta e altissima velocità per modelli di treni sviluppati non da Hitachi, ma da Ansaldo-Breda stessa.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> High speed 2, lanciato dal governo inglese per collegare le più importanti città del Regno Unito. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.93 (514)

<sup>96</sup> Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali (2004/C 31/03) par. 68

<sup>97</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.93 (516)

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione escludeva che CRRC avesse l'esperienza e le capacità tecniche per poter competere con l'entità risultante dalla fusione nel mercato del materiale rotabile ad alta ed altissima velocità e che quindi le argomentazioni mosse da Alstom e Siemens non fossero sufficienti per mitigare gli effetti anticoncorrenziali dati dall'operazione.

#### **2.3.1.4 Il potere d'acquisto**

Alstom e Siemens sostenevano che il potere di acquisto<sup>98</sup> dei clienti avrebbe bilanciato le eventuali conseguenze negative che la fusione avrebbe comportato, questo perché ritenevano che il mercato rotabile ad alta ed altissima velocità fosse un mercato consapevole e con un'attenzione particolare sui costi. Secondo le parti, le precedenti gare d'appalto avvaloravano questa tesi, in quanto gli acquirenti tendevano ad esercitare una pressione sul prezzo e questa tendenza al ribasso sarebbe continuata anche dopo la concentrazione. E non solo, gli acquirenti esercitavano continuamente il loro potere d'acquisto cambiando fornitore quando il precedente smetteva di soddisfarli o quando una migliore offerta gli veniva sopposta.

Peraltro, le parti presumevano che l'unificazione di Alstom Siemens, e quindi l'implicita eliminazione di un partecipante, avrebbe incentivato nuovi offerenti a partecipare alle gare d'appalto.

L'indagine di mercato non supportava queste argomentazioni. Di fatti, se metà degli offerenti interpellati sosteneva che il potere d'acquisto esercitato dai clienti fosse forte, esattamente l'altra metà sosteneva il contrario. Inoltre, anche coloro che appoggiavano le parti non confermavano la loro posizione in merito alla pressione al ribasso che gli acquirenti avrebbero esercitato sui prezzi, ma anzi affermavano che il prezzo del materiale rotabile ad alta ed altissima velocità era rimasto stabile nell'ultimo decennio

---

<sup>98</sup> Ai sensi del paragrafo 64 degli orientamenti sulle fusioni orizzontali, il potere contrattuale dell'acquirente è la forza contrattuale che un acquirente ha nei confronti del venditore nelle trattative commerciali a causa delle sue dimensioni, della sua importanza commerciale per il venditore e della sua capacità di passare a fornitori alternativi. Cfr. Orientamenti sulle concentrazioni orizzontali 2004/C 31/03, par. 64

e che, un eventuale ribasso sarebbe stato causato unicamente dalla riduzione dei costi di manutenzione.<sup>99</sup>

Sul versante della domanda la maggior parte degli acquirenti affermava di esercitare un potere medio, se non debole, durante l'acquisto di materiale rotabile ad alta ed altissima velocità. Oltretutto, la metà di questi riteneva che la concentrazione avrebbe sensibilmente ridotto il proprio potere contrattuale.

In aggiunta, i clienti raramente tendono a cambiare fornitori in un mercato del genere. L'unico precedente utilizzato dalle parti concerneva il caso Eurostar, in cui il cliente aveva sostituito Alstom con Siemens nel 2010. Questo esempio non aiutava nelle loro considerazioni, bensì dimostrava lapalissianamente la loro stessa correlazione e la sostituibilità dei loro rispettivi prodotti sul mercato.

Inoltre, l'esercizio del potere d'acquisto implica la presenza di sufficienti concorrenti che possano effettivamente competere con l'entità risultante dalla concentrazione orizzontale. Tuttavia, i dati forniti dall'indagine dimostravano che l'Operazione tra Alstom e Siemens avrebbe eliminato l'unica alternativa nei confronti degli acquirenti in un numero non trascurabile di casi, riducendo significativamente la possibilità per questi di esercitare il loro potere d'acquisto.

Contrariamente a quanto affermato dalle parti, una concentrazione di questa portata avrebbe disincentivato nuovi offerenti a partecipare alle gare d'appalto, in quanto le possibilità di successo si sarebbero ridotte drasticamente. All'unanimità, i concorrenti ritenevano che l'operazione avrebbe avuto un impatto negativo sul mercato, portando a prezzi più elevati ed a una riduzione dell'innovazione a causa del rafforzamento della posizione dei soggetti coinvolti.<sup>100</sup>

Concludendo l'indagine, la Commissione riteneva che la fusione tra Alstom e Siemens avrebbe comportato un significativo impedimento di una concorrenza effettiva, a causa di effetti orizzontali non coordinati, in relazione al mercato complessivo del materiale

---

<sup>99</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 99 (553)

<sup>100</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 99 (555)

rotabile ad alta ed altissima velocità, e compreso, se considerato separatamente, il mercato più ristretto del materiale rotabile ad altissima velocità, nello Spazio Economico Europeo e su scala mondiale (escludendo Cina, Giappone e Corea come da valutazioni di mercato).

## **2.3.2 Il mercato della segnaletica principale**

### **2.3.2.1 Gli effetti orizzontali e unilaterali**

In generale, Alstom e Siemens ritenevano che il mercato della segnaletica principale presentasse delle caratteristiche chiave che andavano a vantaggio dell'operazione: il potere d'acquisto permette ai clienti di aumentare o ridurre il numero di offerenti a seconda delle loro preferenze, la standardizzazione del mercato facilita i nuovi ingressi, vi è un gran numero di *competitors*, dato anche dal crescente numero di concorrenti che aumenta grazie alla digitalizzazione e alle evoluzioni tecniche.<sup>101</sup>

Tuttavia, la Commissione non condivideva tali affermazioni e riteneva opportuno analizzare il mercato della segnaletica principale segmento per segmento.

#### *I progetti ETCS OBU*

Nei progetti ETCS OBU, Alstom e Siemens, se concentrati, avrebbero detenuto i tre quarti delle quote di mercato [70-80%], con concorrente più vicino Bombardier, con una quota di mercato pari al 10%, tutti gli altri sotto la soglia del 5%.<sup>102</sup> L'indagine di mercato supportava questi dati, in quanto la maggioranza degli acquirenti affermava che la concentrazione avrebbe sicuramente avuto un impatto negativo sulle loro attività di acquisto, portando ad un sostanziale aumento dei prezzi.

L'analisi confermava anche che Alstom e Siemens fossero concorrenti prossimi nei progetti ETCS OBU, e che questi reciprocamente esercitassero una pressione

---

<sup>101</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.156 (829)

<sup>102</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.160 Table 28

competitiva l'uno sull'altro. Inoltre, la Commissione sosteneva che Bombardier non potesse essere considerato un concorrente forte in grado di competere con le parti, questo a causa della mancanza di competitività della sua piattaforma, della bassa quota di mercato e degli esiti delle gare d'appalto.<sup>103</sup>

La Commissione rilevava anche l'importanza dell'innovazione degli standard ETCS, che vedeva Alstom e Siemens come *leader* indipendenti e che la concentrazione avrebbe pregiudicato, eliminando uno dei più importanti pionieri.<sup>104</sup>

Per di più, contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, la Commissione valutava la fusione come un deterrente che avrebbe indebolito i concorrenti e ridotto la concorrenza sul mercato.

In particolare, elementi cruciali dei sistemi di segnalamento della linea principale sono costituiti dal *know-how* e dalle proprietà di interfacce specifiche tra i sistemi legacy/convenzionali e gli ETCS, compresi i pertinenti "STM" (moduli di trasmissione specifici, che consentono un collegamento tra gli OBU e le strutture preesistenti), fondamentali per accedere a diversi Stati Membri. Il possesso di tali moduli è quindi necessario per i produttori di materiale rotabile operanti su più rotte. L'entità risultante dalla fusione avrebbe detenuto la proprietà di molte interfacce specifiche, rafforzando il suo vantaggio e ostacolando gli altri concorrenti.

La minaccia di potenziali nuovi entranti, per la Commissione, non presentava il grado di probabilità sostenuto dalle parti.<sup>105</sup> Questo in quanto, in primo luogo, sono necessari ingenti investimenti per sviluppare i modelli ETCS OBU in linea con gli standard nello Spazio Economico Europeo, e in secondo luogo, l'accesso ai sistemi preesistenti come requisito fondamentale, e le referenze degli acquirenti, opererebbero come barriera all'ingresso di difficile superamento. La maggioranza degli interpellati durante

---

<sup>103</sup> Lo stesso si affermava per le altre aziende di minoranza, quali Ansaldo, Thales e CAF. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.163 (864-865-866)

<sup>104</sup> La Commissione osservava che Siemens e Alstom erano i fornitori più avanzati in termini di preparazione per BL 3 Release 2 ed esperienza nei progetti BL 3 ETCS OBU. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.164 (872)

<sup>105</sup> Secondo la Commissione, la joint venture tra Stadler e Mermec per lo sviluppo di sistemi ETCS OBU sarebbe stata limitata alla frazione di mercato di Stadler, di dimensioni esigue e che non avrebbe rappresentato un vincolo concorrenziale significativo per le parti. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.165 (878)

l'indagine, peraltro, riteneva che un eventuale ingresso delle società asiatiche, che avevano già ottenuto le autorizzazioni necessarie, si sarebbe realizzato non prima di cinque anni dal momento della fusione e che, conseguentemente, questo non avrebbe potuto bilanciare gli effetti anticoncorrenziali che si sarebbero creati con l'operazione nel breve termine.

### *Progetti OBU preesistenti*

Dall'indagine di mercato, risultava che tra il 2008 ed il 2018 Alstom era stato l'unico fornitore di progetti OBU legacy in Belgio, detenendo, quindi, il monopolio su questo mercato.<sup>106</sup> Dopo l'operazione, vi era la probabilità che l'entità incorporata mantenesse la posizione principale nel mercato belga. In assenza della transazione, dato che Siemens deteneva una OBU legacy omologata in Belgio, questa avrebbe potuto facilmente diventare un fornitore ed esercitare un'ulteriore pressione competitiva.

### *Interblocchi (con sistema autonomo)*

Nell'analisi di tale segmento, la Commissione aveva privilegiato una prospettiva nazionale, in grado di valutare gli effetti singolari che l'operazione avrebbe causato Stato per Stato.

In Spagna ed in Portogallo, l'entità risultante dalla concentrazione avrebbe detenuto una posizione di *leader* di mercato, con una quota compresa tra il 40% ed il 60%. In Croazia e nel Regno Unito, la combinazione di Alstom e Siemens avrebbe addirittura portato ad un quasi monopolio, con una quota compresa tra il 70% ed il 100% negli anni compresi tra il 2012 ed il 2018. In tutti e quattro i paesi, la fusione avrebbe eliminato un concorrente fondamentale, in grado di esercitare pressione sull'altro, e questo avrebbe portato ad un ingente aumento dei prezzi. Allo stesso risultato si giungeva con l'analisi dei mercati tra il 2008 ed il 2018 di Grecia e Romania, in cui

---

<sup>106</sup> L'indagine di mercato si esauriva in un'analisi del mercato belga, poiché la Commissione deteneva solo dati limitati su questo Stato Membro per quanto riguardava il mercato dei progetti OBU preesistenti. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.167 (892)

l'entità combinata avrebbe detenuto rispettivamente il 90% ed il 50%, confrontandosi con imprese assolutamente incapaci di competere.<sup>107</sup>

In relazione al potenziale ingresso di operatori asiatici, ed in particolare di CRSC, la Commissione riteneva che questo fosse improbabile nel prossimo futuro, considerando l'assenza di partecipazioni di tale società in alcun tipo di gara d'appalto riguardante la segnaletica sulla linea principale, l'assenza di stipulazione di contratti nel SEE e la scarsità di contatti con i clienti.<sup>108</sup> Inoltre, si evidenziava l'importanza della sicurezza in sistemi come quelli degli interblocchi e si notava che delle eventuali relazioni extra europee avrebbero potuto sollevare questioni di sicurezza nazionale tra gli acquirenti. Conseguentemente, la Commissione affermava che la minaccia degli operatori asiatici non costituisca un deterrente in grado di bilanciare gli effetti anticoncorrenziali che la fusione avrebbe comportato.

Per di più, la Commissione riteneva che i gestori delle infrastrutture della segnaletica principale non possedessero un tale potere d'acquisto in grado di sormontare la riduzione della concorrenza causata dalla fusione. In primo luogo, infatti, la presenza di pochi offerenti e l'eliminazione di un *competitor* con la concentrazione avrebbero sensibilmente ridotto le possibilità di scelta degli acquirenti. In secondo luogo, l'indagine di mercato confermava che, mentre per alcune strategie l'ingresso di nuovi entranti può essere incoraggiato dai clienti, come sostenevano le parti, per altre questi devono interfacciarsi con una serie di limitazioni, che riguardano progetti interconnessi e che quindi vincolano l'ingresso in generale. In ultimo luogo, l'analisi dimostrava che non fosse sufficiente aumentare la dimensione del progetto per poter facilitare l'ingresso di nuove imprese nelle gare d'appalto.

---

<sup>107</sup> Gli effetti unilaterali orizzontali si sarebbero creati anche in Belgio ed Ungheria, in cui l'entità risultante dalla fusione avrebbe rispettivamente ottenuto il 90% ed il 40%. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM pp. 186-188 (994-1005)

<sup>108</sup> Segnatamente, durante l'indagine, solo il 18% degli acquirenti aveva affermato di aver avuto contatti con CRSC. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.189 (1015)

Per tutti questi motivi, la Commissione concludeva che la fusione avrebbe sicuramente esercitato un'influenza negativa per quanto riguardava gli interblocchi con sistema autonomo.

*Progetti ATP ETCS lungo la strada (con sistema autonomo)*

Alstom e Siemens ritenevano che i progetti ATP ETCS lungo la strada dovessero essere valutati su scala nazionale, in quanto per ciascun paese esistevano molteplici concorrenti. Inoltre, questi affermavano che una quota di mercato combinata tra il 30% ed il 40%, considerando anche il potere di acquisto degli acquirenti, non avrebbe dovuto implicare una posizione dominante.

La Commissione non condivideva tali affermazioni in quanto, sebbene la quota combinata fosse effettivamente compresa tra il 30% e 40% (Siemens [20-30%]; Alstom [10-20%]), i concorrenti più vicini erano Ansaldo e Thales, con quote di mercato non in grado di superare il 5%.<sup>109</sup>

Peraltro, l'indagine di mercato confermava che Alstom e Siemens erano concorrenti diretti, questo perché la maggioranza degli interpellati sosteneva che l'offerta di uno esercitasse pressioni sull'altro e viceversa. Di conseguenza, la fusione avrebbe eliminato un concorrente importante per le future gare d'appalto.

Lo storico di queste ultime dava ulteriori certezze in merito, poiché si analizzava come, nello Spazio Economico Europeo, tra il 2008 ed il 2018, le parti, insieme a Thales, detenessero il maggior numero di aggiudicazioni rispetto a tutti gli altri concorrenti sul mercato, non in grado di fronteggiare i costi necessari per una tale espansione geografica.

In relazione al potenziale ingresso di CRSC ed altri concorrenti asiatici, la Commissione confermava quanto ritenuto per i sistemi precedenti, quindi che tale minaccia non si sarebbe concretizzata nel breve termine.

---

<sup>109</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.192 (1032)

Inoltre, la Commissione valutava lo svantaggio dei piccoli offerenti, sicuramente pregiudicati dalla posizione dominante data dall'entità risultante dalla fusione. In particolare, la Commissione sosteneva che l'operazione avrebbe influito negativamente sulle valutazioni di successo dei concorrenti e, a sua volta, sulla loro decisione di partecipare o meno alle gare d'appalto.<sup>110</sup> A questo proposito, si riteneva che l'entità Alstom Siemens avrebbe goduto di un vantaggio competitivo, grazie all'accesso di entrambe le parti ai sistemi di segnalazione preesistente e alla forte posizione in ambito internazionale, indebolendo ancora di più i concorrenti.

Peraltro, nella prospettiva della Commissione, gli acquirenti non detenevano un potere d'acquisto tale da controbilanciare gli effetti della fusione, considerando il numero esiguo di offerenti, che oscillava tra i due e i tre. Questo veniva confermato dall'indagine di mercato, in cui solo il 28% degli acquirenti interpellati riteneva di essere in grado esercitare un'influenza sulle gare d'appalto.<sup>111</sup>

Anche in questo caso, la Commissione concludeva la sua indagine affermando che l'operazione avrebbe fortemente inciso sul segmento dei progetti ATP ETCS lungo la strada, creando una distorsione della concorrenza irrimediabile.

#### *Progetti di risegnalazione ETCS ATP lungo i binari (con inclusi interblocchi)*

L'entità risultante dalla fusione avrebbe detenuto, su scala nazionale, per progetti di risegnalazione ETCS ATP lungo i binari, una quota di mercato pari al 50-60%, con *competitor* più prossimo Thales, con quota non in grado di superare il 5%.

Inoltre, dall'indagine di mercato risultava che Alstom e Siemens fossero reciprocamente i concorrenti più prossimi e l'uno la migliore alternativa dell'altro (e viceversa) in termini di prodotti, competitività, qualità e innovazione.<sup>112</sup> Di

---

<sup>110</sup> Un fornitore non avrebbe fatto un'offerta a meno che non avesse ritenuto di avere una reale possibilità di vincere poiché l'offerta sarebbe diventata sempre più costosa e avrebbe richiesto sempre più tempo. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.202 (1078)

<sup>111</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.203 (1085)

<sup>112</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.208 (1109)

conseguenza, l'eliminazione di un concorrente di questa portata avrebbe avuto sicuramente delle ripercussioni negative sul mercato e portato ad un abuso di posizione dominante dell'entità risultante dalla concentrazione. Nel contesto belga, si dimostrava che tale unificazione avrebbe fortemente limitato le opzioni degli acquirenti, considerando anche che, per i progetti di grossa portata, le piccole imprese non possiedono le risorse adatte che possano permettere loro di partecipare alle gare d'appalto.

Nel Regno Unito, le parti risultavano le uniche fornitrici di tali progetti di risegnalazione ETCS ATP, in quanto le uniche a possedere gli interblocchi necessari per la pianificazione e costruzione. La fusione avrebbe sicuramente impedito a qualsiasi altro concorrente di accedere e competere in questo mercato.

Peraltro, Alstom e Siemens erano *leader* nello sviluppo delle tecnologie ETCS e stretti concorrenti per i progetti ETCS *Level 2 Baseline 3*. Sotto questo ultimo aspetto, le parti possedevano un vantaggio competitivo rispetto agli altri concorrenti in quanto: avevano già sviluppato tecnologie *Baseline 3* di livello 1, si trovavano già nella fase più avanzata di sviluppo, quindi di collaudo e consegna, ed erano i maggiori esportatori di tali tecnologie sia nel SEE che al di fuori.<sup>113</sup>

I dati risultanti dall'indagine di mercato sulle precedenti gare d'appalto avvenute negli anni compresi tra il 2008 ed il 2018 confermavano che le parti erano concorrenti stretti.<sup>114</sup> Da tale ulteriore considerazione, la Commissione riteneva che la fusione avrebbe fortemente indebolito i concorrenti e ridotto la competitività sul mercato.

Oltretutto, l'indagine di mercato confutava la visione delle parti in merito alla minaccia di potenziali nuovi entranti, constatando invece una improbabilità per il prossimo

---

<sup>113</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 212 (1142)

<sup>114</sup> Innanzitutto, Alstom e Siemens risultavano i concorrenti che più frequentemente partecipavano alle gare d'appalto, sia nel SEE che al di fuori. In secondo luogo, questi si fronteggiavano spesso in fase di aggiudicazione finale, in quanto concorrenti con più probabilità di vincere. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 213 (1145-1150)

futuro e che, in ogni caso, tale ingresso non sarebbe stato sufficiente a compensare gli effetti anticoncorrenziali che l'operazione avrebbe comportato.<sup>115</sup>

In merito alla crescita delle piccole aziende, la Commissione rilevava che questa sarebbe stata ostacolata dalla fusione stessa, questo non solo per le dimensioni, ma per il possesso da parte di Alstom e Siemens di una base installata sufficientemente superiore, che avrebbe significato prodotti più costosi, servizi più scadenti, meno innovazione.<sup>116</sup> La maggior parte degli altri concorrenti, invece, non possedeva tali sistemi e per questo avrebbe dovuto necessariamente combinarsi con altri offerenti per raggiungere simili livelli.

In merito al contropotere di acquisto, la Commissione riteneva che la riduzione di offerenti già in numero limitato avrebbe sensibilmente ridotto qualsiasi vantaggio. Nel sottosistema analizzato, i concorrenti si sarebbero ridotti da tre a due, restringendo la competizione tra l'entità risultante dalla fusione e Thales.

Gli effetti anticoncorrenziali che la fusione avrebbe comportato, secondo l'autorità europea, avrebbero significativamente pregiudicato il mercato del sottosistema di segnalazione ETCS ATP con interblocchi, rendendo impossibile l'autorizzazione dell'operazione.

### **2.3.2.2 Gli effetti verticali**

Le concentrazioni ad effetti verticali riguardano le società che operano in livelli diversi della catena di produzione. Gli orientamenti della Commissione distinguono due modi principali in cui le fusioni verticali tra imprese possano ostacolare in modo significativo la concorrenza: la preclusione di *input*, quindi di risorse, nei confronti di altri concorrenti; o la preclusione di clienti, quindi la maggiore difficoltà per gli altri rivali di raggiungere una base di acquirenti sufficienti per sostenere gli oneri del mercato.

---

<sup>115</sup> Come per tutti gli altri progetti, tra gli operatori asiatici, la principale impresa che secondo le parti costituiva una minaccia era la cinese CRSC. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 215 (1154)

<sup>116</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 215 (1158)

Le relazioni verticali tra le attività delle parti derivavano dal fatto che entrambe acquistavano e vendevano i loro prodotti ad altri fornitori di servizi di mobilità. I mercati interessati dalla verticalità riguardavano diversi Stati membri e includevano sia prodotti venduti esclusivamente a clienti di mobilità, sia prodotti venduti a un livello a monte della catena di approvvigionamento con la funzione di input per i prodotti di mobilità.

L'indagine effettuata dalla Commissione si concentrava sul Regno Unito, in particolare con riferimento al mercato a monte delle apparecchiature di interblocco ed il mercato a valle dei progetti di interblocco autonomi, per i quali l'operazione avrebbe comportato un significativo ostacolo ad una concorrenza effettiva.

Alstom e Siemens sostenevano che, nonostante l'entità risultante dalla fusione avrebbe detenuto quasi un monopolio nel mercato per la fornitura di apparecchiature di interblocco nel Regno Unito [90-100%], questa non avrebbe avuto né le capacità né l'incentivo di precludere l'accesso o aumentare i propri costi per i concorrenti a valle. Questo poiché, secondo le parti, i loro rispettivi input non erano pienamente sostituibili tra di loro, considerando che la specificazione in merito alle caratteristiche dell'interblocco spettava al gestore dell'infrastruttura, la Network Rail. Inoltre, le parti non avevano alcun incentivo ad inimicarsi il gestore britannico aumentando i prezzi delle apparecchiature, poiché avrebbero messo a repentaglio i rapporti e rischiato di essere esposti a sanzioni.

Le apparecchiature di interblocco vengono utilizzate come input nei mercati a valle per progetti di interblocco autonomo e progetti di risegnalazione lungo il percorso ATP ETCS.

Nel mercato a monte Alstom e Siemens presentavano una quota combinata del quasi 100% (Siemens: [20-30]%; Alstom [70-80]%). Nel mercato a valle, la quota combinata delle parti era del [70-80]% (Siemens: [60-70]%; Alstom [10-20]%) per il decennio 2008-2018.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Gli unici altri attori significativi nel mercato a valle erano Atkins, con una quota di mercato del [10-20]% e Ansaldo con una quota di mercato del [0-5]%. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 226 (1221)

Secondo la Commissione, e contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, la nuova entità avrebbe avuto la capacità e l'incentivo di precludere l'accesso alle apparecchiature di interblocco ai concorrenti a valle.

Per quanto riguarda la capacità, la nuova società avrebbe potuto aumentare i prezzi o frustrare la possibilità per i concorrenti di effettuare offerte competitive per le quali l'affidamento agli *input* delle parti risultava necessario, questo grazie al potere di mercato sul mercato a monte che la società avrebbe ottenuto.<sup>118</sup>

Conseguentemente, tale preclusione, avente ad oggetto un prerequisito necessario, avrebbe impedito alle altre imprese operanti sul mercato a valle di competere con l'entità risultante dalla fusione e di stipulare contratti con il gestore Network Rail.

In merito all'incentivo, la Commissione riteneva che la preclusione all'*input* di interblocco potesse essere una strategia redditizia per l'entità risultante dalla fusione. E non solo, la fusione avrebbe rimosso tutte quelle limitazioni che vincolavano Alstom per la fornitura da parte di Siemens, creando un'incorporazione molto più forte. Questa analisi era supportata dall'indagine di mercato, in cui gli interpellati ritenevano che la Siemens Alstom non avrebbe continuato a garantire la fornitura a prezzi ragionevoli.<sup>119</sup>

In conclusione, prima dell'operazione i concorrenti senza la propria tecnologia di interblocco potevano sfruttare la tensione concorrenziale tra le parti per ottenere un prezzo a livelli ragionevoli che consentisse a tali operatori di fare un'offerta competitiva, dopo l'operazione, secondo la Commissione, tale vincolo competitivo sarebbe svanito e l'entità incorporata sarebbe stata in grado e avrebbe avuto l'incentivo di valutare i suoi prodotti a monte in modo maggiormente elevato. Una tale tattica avrebbe potuto essere così poco redditizia per un offerente concorrente da costringerlo a uscire del tutto dal mercato a valle.

---

<sup>118</sup> Alstom e Siemens possedevano rispettivamente i prodotti di controllo Smartlock e Westlock, sostituibili e complementari nel mercato a monte degli interblocchi. <sup>118</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 227 (1227)

<sup>119</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 229 (1240)

Ciò avrebbe ridotto ulteriormente la concorrenza già limitata che rimaneva sul mercato a valle per i progetti interconnessi autonomi nel Regno Unito e si sarebbe tradotto in un probabile aumento dei prezzi.<sup>120</sup>

## 2.4 I profili di *efficiency*

Alstom e Siemens sostenevano che dalla concentrazione sarebbero scaturite una serie di sinergie. Le principali efficienze riguardavano il risparmio sui costi in svariate aree, da cui sarebbero conseguite offerte a prezzi più bassi per i propri acquirenti, nonché la partecipazione a gare d'appalto a cui altrimenti le due imprese separate non avrebbero partecipato.<sup>121</sup> Inoltre, secondo le parti, i portafogli combinati di Alstom e Siemens avrebbero permesso lo sviluppo di più prodotti eterogenei, in grado di soddisfare le esigenze specifiche dei singoli clienti.

La Commissione riteneva che tali efficienze fossero presunte e non verificabili, e questo veniva confermato dalle parti, le quali avevano affermato che le stesse erano basate su valutazioni preliminari che, seppur di alto livello, erano state effettuate in un breve lasso di tempo. Inoltre, la maggior parte delle sinergie riguardava costi fissi che difficilmente si sarebbero tradotti in prezzi più aggressivi per i clienti. E, per di più, la Commissione riteneva che alcune di tali efficienze si sarebbero potute verificare anche senza la necessità di procedere con l'operazione.<sup>122</sup>

In merito ai costi di appalto, la parti sostenevano che le maggiori economie di scala degli appalti dell'entità combinata avrebbero consentito a quest'ultima di ottenere ulteriori sconti e quindi risparmi sui costi di appalto. Questi ultimi si dividono in costi di approvvigionamento diretti ed indiretti: i primi si riferiscono ai materiali di produzione in ingresso, ed è più probabile che siano correlati a progetti specifici<sup>123</sup>; i

---

<sup>120</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 230 (1245)

<sup>121</sup> Appalti (riduzione dei costi di appalto a causa del maggiore potere dell'acquirente), spere indirette, vendita e gara, ricerca e sviluppo. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 231 (1249)

<sup>122</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 231 (1252)

<sup>123</sup> Porte, rotture, apparecchiature elettroniche. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 231 (1255)

secondi riguardano costi di consulenza esternalizzati, ed anche questi, in linea di massima, potrebbero essere attribuibili ad un progetto specifico.<sup>124</sup> Alcuni dei costi diretti, non essendo soggetti ad ammortamento immediato, potrebbero essere utilizzati per consentire ai consumatori un prezzo inferiore. Lo stesso per i costi indiretti, che potrebbero non essere recuperati al momento della fissazione del prezzo e quindi potrebbero essere utilizzati come incentivo di partecipazione alle gare d'appalto.

Tuttavia, la Commissione ribadiva che le parti avevano fornito informazioni limitate, basate su previsioni difficili da comprovare. Le parti avrebbero dovuto dimostrare che la combinazione, e quindi l'aumento delle dimensioni, non solo avrebbe generato sconti sui volumi da parte dei fornitori, ma tali sconti avrebbero dovuto essere maggiormente significativi rispetto a quelli che si sarebbero verificati in assenza dell'operazione.

In merito ai risparmi sui costi di vendita e di offerta, questi si riferivano al costo di preparazione delle offerte (costi di offerta) e al processo di vendita nel caso in cui un'offerta venisse vinta (costi di vendita). Per quanto riguarda i primi, presentandosi a prescindere in una componente ridotta al momento dell'offerta, una variazione degli stessi non avrebbe potuto modificare sensibilmente il prezzo finale. Con riguardo ai secondi, il risparmio sui costi di vendita sembrava essere correlato più alla perdita di concorrenza tra le parti partecipanti alla concentrazione che ad un'effettiva riduzione del costo di gara.<sup>125</sup>

Relativamente alle sinergie concernenti i costi ridotti di ricerca e sviluppo, le parti sostenevano che, una volta unificati, gli ingegneri che, prima della fusione, avrebbero lavorato sui medesimi progetti sarebbero stati assegnati a progetti diversi, che senza la concentrazione non si sarebbero perseguiti, stimolando ulteriormente l'innovazione e portando un ulteriore beneficio ai consumatori.

---

<sup>124</sup> Servizi di ingegneria, servizi di traduzione e altri servizi amministrativi e legali relativi ai progetti. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 231 (1255)

<sup>125</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p. 232 (1261)

Tuttavia, la Commissione valutava questa riduzione di costi come un vero e proprio risparmio legato all'eliminazione di progetti di R&S duplicati, quindi su cui le parti avrebbero potuto competere reciprocamente.

Quindi quello che secondo Alstom e Siemens costituiva un vantaggio per i consumatori, in realtà era uno svantaggio, che si rifletteva in una perdita di concorrenza per l'innovazione tra i due concorrenti.<sup>126</sup>

Secondo la Commissione, il presunto aumento delle attività di ricerca e sviluppo non era altro che una semplice riallocazione di risorse, a pregiudizio dei consumatori i quali, a differenza di quanto sostenuto dalle parti, avrebbero fronteggiato una minore varietà di risorse e, in ogni caso, la perdita di un concorrente indipendente.<sup>127</sup>

In merito alle sinergie industriali, il risparmio avrebbe riguardato i costi sui siti produttivi sottoutilizzati. Tuttavia, la Commissione riteneva che questa categoria di costi fosse in gran parte fissa, in quanto gli stessi non erano incrementali rispetto a una particolare gara e, di conseguenza, non potevano essere trasferiti per recare vantaggio ai consumatori<sup>128</sup>.

La parte notificante affermava altresì che il portafoglio combinato di prodotti avrebbe aumentato la probabilità che le soluzioni offerte fossero più prossime alle specifiche esigenze degli acquirenti, consentendo in alcuni casi costi di ingegneria specifici del progetto inferiori rispetto a quanto sarebbe stato sostenuto dalle parti autonomamente, e questo avrebbe portato ad offerte con prezzi inferiori. Nonostante tali affermazioni, la Commissione affermava che le parti non avessero presentato informazioni sufficienti per dimostrare su quale percentuale e per quale categoria di consumatori fosse prevista questa sinergia, e che, a prescindere dalla concentrazione, i portafogli di Alstom e Siemens considerati singolarmente fossero già sufficientemente in grado di adattarsi alle esigenze dei clienti. Conseguentemente, gli acquirenti avrebbero ottenuto gli stessi prodotti, con lo svantaggio di essere controllati e prezzati dalla stessa entità.

---

<sup>126</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.232 (1263-1264)

<sup>127</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.233 (1267)

<sup>128</sup> Inoltre, tali risparmi sarebbero stati improbabili in quanto le parti si erano impegnate a non declassare o chiudere i siti di produzione, in particolare in Germania e Francia. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.233 (1268)

## 2.5 Le conclusioni della Commissione

La Commissione concludeva le analisi ed indagini di mercato affermando che l'operazione avrebbe causato un significativo impedimento per una concorrenza effettiva, comportando sia effetti orizzontali che verticali, con riferimento al mercato rotabile ad alta ed altissima velocità su base europea e globale (escludendo Cina, Giappone e Corea del Sud) e sul mercato della segnaletica principale, inclusi i relativi sottosistemi, su scala europea o nazionale a seconda dei segmenti (ETCS OBU su scala europea, OBU preesistenti in Belgio, interblocchi autonomi su scala nazionale, ETCS ATP su scala europea, forniture di interblocchi nel Regno Unito)<sup>129</sup>.

## 2.6 I commitments

Il regolamento sulle Concentrazioni sancisce l'onere della Commissione di dimostrare se una fusione tra imprese ostacolerebbe in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno o in una parte sostanziale di esso. D'altra parte, la parte notificante la concentrazione detiene il compito di proporre impegni adeguati a eliminare le eventuali criticità. La Commissione, conseguentemente, può accettare le soluzioni proposte, solo qualora queste siano idonee a rimuovere interamente gli effetti anticoncorrenziali dell'operazione, in ossequio al principio di proporzionalità.<sup>130</sup>

La comunicazione della Commissione sui rimedi accettabili ai sensi del Regolamento n. 139/2004 del Consiglio (*The Remedies Notice*) stabilisce che gli impegni in natura sono preferibili dal punto di vista dell'obiettivo in quanto prevengono, in modo duraturo, i problemi concorrenziali e non richiedono misure di monitoraggio a medio o lungo termine.<sup>131</sup> Nonostante la valutazione dei rimedi debba avvenire caso per caso,

---

<sup>129</sup>Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.234 (1271)

<sup>130</sup> Cfr. Considerando 30 del Regolamento 139/2004. "Il principio di proporzionalità richiede che i provvedimenti adottati dalle istituzioni comunitarie non superino i limiti di quanto è opportuno e necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti; quando si può scegliere tra più occorre ricorrere al meno oneroso e gli svantaggi causati non devono essere sproporzionati rispetto alle finalità perseguite". T-177/04 EasyJet/Commissione [2006] Racc. II-1931, punto 133.

<sup>131</sup> Cfr. Remedies Notice 2008/C 267/01, par. 15

la Commissione riconosce una distinzione tra i piani di dismissioni e le altre soluzioni, in quanto i primi, se considerati attività oggettivamente in grado di competere con l'entità risultante dalla concentrazione, costituiscono il miglior modo per rimuovere gli effetti anticoncorrenziali di una fusione orizzontale, in termini di effettività ed efficienza.<sup>132</sup>

Nel dicembre 2018, Alstom e Siemens presentavano i primi rimedi, esaminati attraverso un'analisi di mercato. A seguito di varie contestazioni ed alle modifiche del piano iniziale, gli impegni finali venivano depositati a fine gennaio 2019, dividendosi in “Impegni per il Materiale Rotabile ad Altissima Velocità” ed “Impegni per il Segnalamento della linea Principale”.<sup>133</sup>

### **2.6.1 Impegni per il Materiale Rotabile ad Altissima Velocità**

Gli impegni per il materiale rotabile ad altissima velocità si dividevano in due pacchetti alternativi: la dismissione della piattaforma Velaro di Siemens e la dismissione della piattaforma Pendolino di Alstom.

Il primo piano prevedeva il trasferimento del diritto di sviluppare e commercializzare la terza generazione della piattaforma Velaro 3G ed il trasferimento della licenza della tecnologia di base Velaro Novo per utilizzo esclusivo nell'altissima velocità.<sup>134</sup> L'entità risultante dalla fusione avrebbe mantenuto un diritto di retro-licenza per utilizzare il *know-how* e la relativa documentazione per adempiere ai propri obblighi arretrati, nell'ambito di gare per materiale rotabile ad alta o altissima velocità e per applicazioni a livello globale. Tra gli impegni si prevedeva la stipulazione di accordi

---

<sup>132</sup> Cfr. Remedies Notice 2008/C 267/01 par. 17

<sup>133</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.238 (1296)

<sup>134</sup> L'impegno riguardava il trasferimento delle seguenti voci principali, a scelta dell'acquirente:

- (1) diritti di PI, documentazione e *know-how*;
- (2) Specifiche di approvvigionamento per componenti e software di provenienza esterna;
- (3) Specifiche di approvvigionamento per componenti di provenienza interna o un contratto di fornitura per tali componenti. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.239 (1300)

con l'acquirente e l'entità incorporata per fornire assistenza tecnica e comprendere correttamente il contenuto della piattaforma.<sup>135</sup>

Con la dismissione di Velaro Novo, la tecnologia base della piattaforma sarebbe stata messa a disposizione dell'acquirente ad una serie di condizioni: per l'utilizzo limitato al SEE e solo per l'altissima velocità, in esclusiva per cinque anni, e che quindi non avrebbe operato in caso di gare d'appalto ad alta velocità o al di fuori del SEE. A seguito delle prime contestazioni mosse dalla Commissione, la durata dell'esclusività era stata estesa a dieci anni.<sup>136</sup>

Il piano di dismissione della piattaforma Pendolino comprendeva il diritto esclusivo di sviluppare, migliorare e commercializzare la nuova o le precedenti versioni della piattaforma, il trasferimento di tutto l'arretrato di materiale rotabile ad alta velocità esistente e dei contratti, inclusi quelli di manutenzione e ristrutturazione, esistenti e successivi.<sup>137</sup>

Durante l'indagine di mercato predisposta dalla Commissione, tutti gli interpellati lamentavano la mancanza di dettagli sufficienti per poter garantire un'attuazione efficace delle dismissioni.

Segnatamente al piano Velaro, la maggior parte degli intervistati riteneva che, anche se ceduti ad un acquirente idoneo, i diritti di proprietà intellettuale, la documentazione ed il *know-how* di Velaro 3G e la licenza di Velaro Novo, non sarebbero stati sufficienti a fronteggiare il potere competitivo della Siemens Alstom.<sup>138</sup>

In particolare, si affermava che la cessione di questi diritti non equivalesse alla cessione di un'attività autonoma e redditizia e che il mancato trasferimento delle attività arretrate impedissero un immediato profitto, la fattibilità e la competitività della piattaforma. Inoltre, il limite di utilizzo alla sola alta velocità avrebbe

---

<sup>135</sup> Il piano non prevedeva la cessione delle generazioni precedenti della piattaforma Velaro, né unità manifatturiere o marchi o risorse per la ricerca e sviluppo. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.239 (1303)

<sup>136</sup> Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.242 (1319)

<sup>137</sup> Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.240 (1309)

<sup>138</sup> Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.243 (1325)

condizionato l'incentivo e la capacità di un acquirente di investire nella tecnologia e quindi di competere efficacemente.<sup>139</sup>

D'altra parte, la licenza di Velaro Novo non sarebbe stata sufficiente a fronteggiare l'entità risultante dalla fusione in quanto sia i fornitori che gli acquirenti ritenevano che la durata dell'esclusività e la limitazione geografica fossero eccessivamente limitanti per creare un *competitor* credibile sul mercato.<sup>140</sup>

La Commissione sosteneva che il piano Velaro fosse un piano di trasferimento di tecnologie piuttosto che un piano di dismissione. Un mero trasferimento di licenza non sarebbe stato capace di ripristinare l'equilibrio competitivo antecedente alla fusione. Di fatti, una cessione del genere non avrebbe mai permesso la creazione di un nuovo business in grado di fronteggiare Alstom Siemens.<sup>141</sup>

Anche l'indagine riguardante la piattaforma Pendolino portava a conclusioni negative, questo sulla base di un unico concetto fondamentale: la dismissione di una piattaforma dell'alta velocità non era in grado di condizionare positivamente gli assetti concorrenziali dell'altissima velocità.<sup>142</sup> Questa affermazione era condivisa dalle Autorità Nazionali sulla Concorrenza, convocate dalla Commissione per fornire la loro opinione durante l'indagine.<sup>143</sup>

A questi risultati individuati dall'analisi di mercato, la Commissione aggiungeva la difficoltà, dai dati forniti, di valutare il trasferimento della piattaforma Pendolino come una cessione completa, in grado di assicurare la competitività sul mercato. Inoltre, la parzialità della transazione avrebbe comportato una evidente dipendenza dell'acquirente potenziale con l'entità risultante dalla fusione, rendendo il piano, conseguentemente, insufficiente per fronteggiarne gli effetti anticoncorrenziali.<sup>144</sup>

---

<sup>139</sup> Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.245 (1338)

<sup>140</sup> Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.246 (1341-1345)

<sup>141</sup> Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.258 (1414)

<sup>142</sup> Lo sviluppo della piattaforma per raggiungere i livelli dell'altissima velocità avrebbe presentato dei costi insostenibili per l'acquirente, per avrebbe perso l'incentivo nel procedere con la transazione. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.249 (1360)

<sup>143</sup> Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.251 (1370)

<sup>144</sup> L'incertezza sulla cessione degli arretrati della piattaforma Pendolino avrebbe condizionato l'acquirente nell'investimento e nella creazione di un nuovo business sulla base di quest'ultima. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.265 (1458)

## 2.6.2 Impegni per il Segnalamento della linea principale

I piani di dismissione per il segnalamento della linea principale si articolavano in impegni attribuibili sia a Siemens che ad Alstom.

Segnatamente, gli impegni di Siemens includevano l'accesso alla tecnologia OBU ETCS tramite l'utilizzo dell'applicazione generica Siemens (*EBSO*) ed un contratto di licenza.<sup>145</sup> Il pacchetto prevedeva altresì una licenza non esclusiva per la fornitura dei moduli *Class B*, i progetti di ingegneria legati alla tecnologia e una licenza per l'accesso al *know-how* e ai software dell'OBU business. Per quanto riguardava gli impegni attribuibili ad Alstom, questi si articolavano nella cessione di una serie di proprietà e licenze su interblocchi e segmenti ETCS lungo la strada.<sup>146</sup> Nel caso delle licenze, le parti si sarebbero impegnate con un patto di non concorrenza con l'acquirente in tutto lo Spazio Economico Europeo.<sup>147</sup> L'acquirente avrebbe avuto il diritto di utilizzo delle tecnologie per qualsiasi tipo di segnalamento della linea principale, ma non per segnalamenti di tipo diverso.<sup>148</sup>

Con riferimento al primo pacchetto, l'indagine di mercato e la Commissione convenivano sulla mancanza di informazioni chiare ed esaustive in grado di definire le modalità con cui tale piano avrebbe potuto rimuovere gli effetti anticoncorrenziali che la fusione avrebbe causato. Per di più, la mera licenza della piattaforma per quattro anni, seppur poi prolungati a sei, avrebbe reso ostico per l'acquirente procedere verso

---

<sup>145</sup> La durata della licenza dipendeva dalla funzione per la quale la piattaforma veniva richiesta: (i) laddove la piattaforma fosse utilizzata per supportare la manutenzione dei contratti in corso relativi alla base installata e dei contratti in scadenza, allora il termine sarebbe stato previsto fino all'installazione della base, il portafoglio ordini sarebbe poi stato gradualmente eliminato fino ad esaurimento dei pezzi di ricambio; (ii) laddove la piattaforma fosse utilizzata per fare offerte per nuovi progetti, il termine sarebbe stato di quattro anni (poi modificati in sei) durante i quali l'acquirente avrebbe migrato le applicazioni sulla propria piattaforma con l'impegno di Siemens di continuare a fornire la piattaforma per la consegna di nuovi contratti fino al 2031 e di fornire pezzi di ricambio e riparazioni per 20 anni. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.271 (1503)

<sup>146</sup> Il pacchetto prevedeva la cessione delle applicazioni di livello 1 e 2 dei sottosistemi ETCS lungo la strada e una serie di trasferimenti di tecnologie e licenze riguardanti gli interblocchi. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.272 (1508)

<sup>147</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.273 (1512)

<sup>148</sup> Per esempio, per segnalamento della linea urbana. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.274 (1513)

la formazione di un nuovo business, considerando anche che le tempistiche relative al trasferimento avrebbero creato un vero e proprio svantaggio competitivo per quest'ultimo.<sup>149</sup>

La Commissione riteneva che tali rimedi, presentati in modo complesso e impreciso, non costituissero un concreto piano di dismissioni, in quanto non prevedevano nessuna cessione effettiva, e per questo, sarebbero stati inadeguati a fronteggiare gli effetti provocati dalla concentrazione.<sup>150</sup>

Per quanto riguardava il pacchetto Alstom, sui sottosistemi ETCS lungo la strada e sugli interblocchi, dall'indagine di mercato emergeva la poca chiarezza in merito alle precise tecnologie oggetto della cessione, alla necessità di prevedere anche un trasferimento del personale addetto e dei siti oggetto di dismissione.

Secondo la Commissione, la frammentazione e la complessità dei rimedi avrebbero comportato rischi di implementazione che avrebbero minato la redditività dell'attività disinvestita.<sup>151</sup>

A questa difficoltà del piano Alstom, si aggiungeva l'interdipendenza al piano Siemens, tra attività mantenute ed attività cedute, che in termini di portata concreta, efficacia e adeguatezza, nonché relativamente alle difficoltà relative al loro corretto monitoraggio ed esecuzione, portavano la Commissione ad escludere che tali rimedi avrebbero potuto fronteggiare gli effetti anticoncorrenziali che la fusione Alstom Siemens avrebbe comportato.<sup>152</sup>

## **2.7 La reazione di Alstom e Siemens e dei rispettivi governi**

La Commissione concludeva la sua analisi affermando che i dati forniti dall'indagine di mercato e l'inadeguatezza degli impegni presentati dalle parti rendevano

---

<sup>149</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM pp.300-302 (1639-1651)

<sup>150</sup> La Commissione considerava che l'implementazione dei segmenti ETCS OBU non potesse avvenire in brevi periodi di tempo, permettendo la creazione rapida di un nuovo business. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.304 (1661)

<sup>151</sup> Peraltro, questa presentava seri dubbi sulla possibilità del business disinvestito di costituire un'attività indipendente e competitiva. Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.310 (1693)

<sup>152</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.321 (1748)

l'operazione di fusione incompatibile con il mercato interno e con il corretto funzionamento dello Spazio Economico Europeo.<sup>153</sup>

Il 6 febbraio 2019, la presidentessa della Commissione Europea per la concorrenza, Margrethe Vestager, pubblicava su Twitter sinteticamente le ragioni principali che avevano portato a questa decisione: *“Abbiamo bisogno di sistemi di segnalamento per tenerci al sicuro e di treni ad altissima velocità per trasporti rispettosi del clima. Siemens Mobility e Alstom sono campioni nel settore ferroviario. Senza rimedi la fusione avrebbe comportato prezzi più alti, meno scelta e innovazione, quindi la fusione è bloccata”*.<sup>154</sup>

Nelle conferenze stampa, tenutesi anch'esse il 6 febbraio, Alstom e Siemens affermavano il loro rammarico in merito al rifiuto della Commissione di considerare sufficienti i rimedi offerti ed i relativi miglioramenti presentati nel corso del dialogo. Secondo le società, le misure correttive erano di vasta portata ed un certo numero di attori europei aveva espresso un forte interesse per i piani presentati, comprovando la piena fattibilità degli stessi.

Alstom, insieme a Siemens, era convinta che l'operazione avrebbe creato un valore sostanziale per il settore della mobilità globale, l'industria ferroviaria europea, i clienti, i viaggiatori e i pendolari, senza danneggiare la concorrenza europea. Avrebbe inoltre consentito la creazione di un player europeo in grado di far fronte alla crescente concorrenza delle imprese extracomunitarie.<sup>155</sup>

L'amarezza emergeva anche dalle dichiarazioni dei capi di Stato delle imprese coinvolte. Durante una conferenza stampa a Berlino, la portavoce del capo di gabinetto tedesco Angela Merkel dichiarava la presa in atto, seppur con rammarico, della decisione della Commissione, e la volontà prossima del governo tedesco per la modernizzazione della normativa sulla concorrenza.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> Cfr. Case M8677 – SIEMENS/ALSTOM p.325 (1770)

<sup>154</sup> Cfr. M. VESTAGER (2019) Twitter

<sup>155</sup> ALSTOM (2019) p.1, SIEMENS (2019) p.1

<sup>156</sup> Redazione ANSA (2019) p.1

Il ministro francese Le Maire, durante un'intervista televisiva, aveva affermato che un tale rifiuto della Commissione costituiva un errore economico, che avrebbe favorito gli interessi della Cina. Per di più, questi aggiungeva che la Commissione aveva fallito nel perseguire quello che dovrebbe essere il primo obiettivo delle istituzioni europee, ovvero la salvaguardia degli interessi economici ed industriali. Secondo il ministro, la normativa sulla concorrenza era ormai obsoleta e necessitava di riforme. Da questo, derivava l'obiettivo di allearsi con le istituzioni tedesche per rifondare la disciplina e creare una politica industriale più ambiziosa.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> FRANCEINFO (2019) Video

## CAPITOLO 3

### La Politica Industriale e la minaccia cinese

Il diniego della Commissione europea in merito alla concentrazione tra i *duopolisti* del mercato ferroviario comunitario Alstom e Siemens ha riesumato quella che storicamente costituisce una contrapposizione tra la competitività nell'industria, e quindi politica industriale, e concorrenza nel mercato. La decisione non è stata esente da polemiche, soprattutto vertenti su una prospettiva della politica industriale europea limitata al contesto del mercato unico e non al contesto internazionale, denunciando la necessità di riforme del diritto della concorrenza, le quali permettano la creazione di quei "campioni nazionali" in grado di fronteggiare le nuove minacce internazionali. Difatti, il libero mercato che contraddistingue la realtà comunitaria ha bisogno di riconoscere la minaccia del protezionismo cinese che, mediante la chiusura di certi settori dell'economia alle imprese esterne, non solo impedisce ai potenziali concorrenti stranieri di assicurarsi possibili entrate e profitti, ma soprattutto permette alle imprese cinesi di svilupparsi senza la pressione della concorrenza straniera.

#### 3.1 Cosa si intende per politica industriale

Per politica industriale si intende l'insieme degli interventi pubblici finalizzati a determinati cambiamenti strutturali nel sistema delle imprese, differenti, o maggiormente intensi, rispetto a quelli che si verificherebbero in sua assenza. Vi è dunque uno scopo, costituito dai cambiamenti strutturali; un oggetto, le imprese; e un obiettivo, l'accelerazione o la modifica delle evoluzioni spontanee.<sup>158</sup>

La politica industriale necessita di adattamenti a seconda dei momenti storici e degli specifici contesti territoriali, e, soprattutto nel mondo contemporaneo, non è onnipotente. Difatti, rispetto al passato e soprattutto nel contesto dell'Unione Europea, presenta limiti e vincoli necessari per favorire l'integrazione comunitaria.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> G. VIESTI (2013) p.10

<sup>159</sup> Sul punto nota 167

L'articolo 173 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea statuisce il principale scopo della politica industriale, che si concretizza nel garantire la stabilità e la competitività dell'industria dell'Unione, perseguendo quattro principali obiettivi: l'accelerazione dei processi di adattamento dell'industria ai cambiamenti strutturali, la promozione di un ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione, la cooperazione tra le imprese ed il sostegno di un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico.<sup>160</sup>

La capacità produttiva di un determinato paese, che rappresenta già una certa efficienza, deve continuamente innalzare il livello per poter competere sul mercato. Parte di questo processo di trasformazione strutturale e di miglioramento tecnologico potrebbe essere incentivato di per sé dai cambiamenti di mercato. Tuttavia, potrebbe altresì verificarsi che tali cambiamenti avvengano ad una velocità diversa rispetto a quella a cui un paese aspira, provocando un ritardo evolutivo e tecnologico, ed in questo caso l'intervento delle istituzioni diventa necessario. Difatti, la politica industriale assume un ruolo fondamentale quando la mera competitività sul mercato non è sufficiente per raggiungere la crescita a cui il paese aspirava, rallentando l'innovatività e la produttività delle imprese.<sup>161</sup>

La logica tradizionale della politica industriale, da definirsi selettiva, in quanto limitata alla promozione di settori specifici, è stata formulata originariamente in termini di "fallimenti di mercato", che sorgono quando i mercati competitivi sono inesistenti o incompleti, nella logica di intervento del governo come protettore delle imprese coinvolte, e riparatore delle asimmetrie strutturali ed economiche presenti. Tale approccio ha avuto la tendenza di restringere la discussione politica ad una gamma ristretta di situazioni, rilegando il ruolo delle istituzioni ad un'attività residuale, da intraprendere con cautela.

---

<sup>160</sup> Cfr. Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, C202/126, Art. 173 Titolo XVII

<sup>161</sup> I. UL HAQUE (2007) p. 4

Eppure, non mancano precedenti in cui il governo sia intervenuto per favorire la crescita di imprese già pienamente funzionanti, promuovendo accordi di cooperazione o collaborazione con altre imprese al fine di sfruttare economie di scala o promuovere la ricerca e lo sviluppo. Essenzialmente, la politica industriale diventa occasionalmente necessaria non perché i mercati falliscono, ma perché funzionano eccessivamente bene.<sup>162</sup>

Rodrik definisce la politica industriale come le misure delle istituzioni volte alla stimolazione delle attività economiche e alla promozione di un cambiamento strutturale. Secondo questi, la politica industriale non riguarda l'industria tradizionale in sé e per sé, ma qualsiasi tipo di attività non tradizionale.<sup>163</sup>

Storicamente, tutti i grandi paesi europei hanno puntato a favorire la crescita dimensionale delle loro principali imprese, per la creazione di veri e propri “campioni nazionali”, per stimolare la crescita e l'ingresso di nuove imprese, pubbliche e private, in settori tecnologici all'avanguardia.<sup>164</sup>

La domanda, quindi, non dovrebbe essere quando e se il governo debba intervenire, ma come questi debba gestire le politiche industriali.

Le politiche di *good governance* dovrebbero essere definite come la capacità di generare e attuare le iniziative politiche necessarie per alleviare le imperfezioni di mercato che possano bloccare la crescita e lo sviluppo. Da queste affermazioni, Rodrik afferma che, nonostante una caratteristica della politica industriale sia la specificità, in quanto fortemente dipendente dalle circostanze e dalle capacità istituzionali, vi sono alcuni principi generali da cui le istituzioni devono muovere. Il primo è il cosiddetto principio di incorporazione: il ricercatore critica il modello tradizionale di politica industriale che prefissa l'obiettivo finale a cui il progetto mira. Nella realtà fattuale, il governo ha solo una vaga idea del merito di una certa attività, degli strumenti da utilizzare e delle conseguenze che queste scelte avranno sui privati. Le valutazioni

---

<sup>162</sup> Sul punto nota 170

<sup>163</sup> D. RODRIK (2008) p.3 (2)

<sup>164</sup> Sul punto nota 167

postume dovranno essere conseguenza di un coordinamento strategico e collaborativo con il settore privato, per effettuare correzioni e miglioramenti nei progetti iniziali.<sup>165</sup>

Il secondo principio viene definito da Rodrik il principio del *carrot and stick*, che in gergo anglosassone sta a significare un sistema che, se da un lato prevede una ricompensa, dall'altro prevede una punizione. La condotta della politica industriale deve fare affidamento su entrambi i poli: deve incoraggiare investimenti in aree non tradizionali (la carota), ma anche estirpare progetti e investimenti che falliscono (il bastone).<sup>166</sup>

Il terzo principio è quello della responsabilità. Dall'analisi effettuata risulta chiara la logica di collaborazione tra privato e pubblico, in cui quest'ultimo gestisce gli affari del primo. Ma se i burocrati controllano gli affari, la domanda è chi controlla i burocrati? Il pubblico costituisce il principale controllore e risulta necessario garantire che l'apparato della politica industriale sia sensibile ad esso. Il pubblico merita un resoconto di come vengono prese le decisioni e del motivo per cui determinate attività o imprese sono favorite, soprattutto perché la politica industriale spesso sembra privilegiare le imprese grandi e politicamente connesse, come di fatto è avvenuto nella concentrazione tra Alstom e Siemens, piuttosto che le PMI o le parti più povere dell'economia.<sup>167</sup>

### **3.2 L'evoluzione comunitaria dalla Seconda Guerra Mondiale**

La politica industriale nell'Europa occidentale ha attraversato due fasi dalla fine della Seconda guerra mondiale.

Nella prima fase, i governi hanno cercato di migliorare le prestazioni delle loro industrie e imprese nazionali attraverso interventi mirati, utilizzando una varietà di strumenti, tra cui sussidi per la ricerca e lo sviluppo, appalti preferenziali da parte degli enti pubblici e la promozione delle fusioni.

---

<sup>165</sup> D. RODRIK (2008) p.20 (5.1)

<sup>166</sup> D. RODRIK (2008) p.21 (5.2)

<sup>167</sup> D. RODRIK (2008). p.23 (5.3)

La seconda fase, iniziata negli anni '80 e proseguita negli anni '90 e all'inizio degli anni 2000, ha visto uno spostamento verso politiche orizzontali o non selettive volte a migliorare il clima imprenditoriale di tutte le imprese e una maggiore dipendenza dalla concorrenza. Questo periodo è stato caratterizzato da un approfondimento dell'integrazione economica all'interno dell'Unione Europea. Le barriere nel commercio e negli investimenti transfrontalieri sono state ridotte; i settori a controllo statale come l'elettricità e le telecomunicazioni sono stati parzialmente liberalizzati; e limiti alla capacità dei governi di proteggere o sostenere le loro società indigene sono stati imposti.<sup>168</sup>

Con la conclusione del secondo conflitto mondiale, il compito immediato delle istituzioni europee era riparare i danni causati dalla guerra e ristabilire un'economia prestante in tempi di pace. La sfida consisteva nell'importare, e superare, le innovazioni tecnologiche già raggiunte e sviluppate dagli Stati Uniti durante la guerra. Per questi motivi, i governi predisponavano degli interventi mirati, in settori come l'elettricità, le reti ferroviarie, alcuni rimasti in vigore fino ai primi anni '90.

Negli anni '60, la necessità di colmare il divario tra Europa e Stati Uniti diventava sempre più una priorità: le aziende europee venivano svalutate dall'avanguardia tecnologica americana, nel settore aerospaziale, nell'elettronica.

Da qui si sviluppava l'aspetto difensivo della politica industriale, volto al tentativo di riabilitazione delle industrie in difficoltà, fondamentale durante la crisi economica del 1973/74.

Tra i grandi paesi europei, Regno Unito e Francia furono i più attivi praticanti di politica industriale nei primi trent'anni del dopoguerra, motivati dal desiderio di preservare il loro status di potenze mondiali. Diversamente fu per la Germania occidentale, in cui le istituzioni democristiane, che acquisirono il potere nel 1949, si impegnarono nel rispettare la fede dell'*Ordo-liberalismo*: libero mercato, concorrenza e un ruolo marginale del governo.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> G. OWEN (2012) p. 3

<sup>169</sup> G. OWEN (2012) p. 6 (2)

Fino agli anni '70 gli interventi di politica industriale presentavano un carattere prettamente nazionale. Il Trattato di Roma, di fatti, non prevedeva nulla a riguardo ed il trattato separato per la formazione della Comunità Europea dell'energia atomica (EURATOM) si limitava a fornire un quadro di coordinamento per la ricerca nucleare. I primi passi verso una politica tecnologica europea giunsero a metà degli anni '60 con la creazione da parte della Commissione di un comitato noto come *Perst (Politique de Recherche Scientifique et Technologique)* per esplorare la possibilità di una politica di ricerca comune tra gli Stati membri. Quando Altiero Spinelli venne nominato Commissario responsabile per l'industria e per la ricerca e la tecnologia, nel 1970, le ambizioni di cooperazione e coordinamento tra i vari paesi europei incrementarono, portando alla costituzione del COST (*European Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research*), un accordo mediante il quale i governi europei, insieme alla Commissione, finanziavano progetti di ricerca e sviluppo.

I progetti di cooperazione erano sottoposti agli ostacoli dei soggetti che li sottoscrivevano: in particolare, i grandi paesi europei, soprattutto dopo i conflitti mondiali, erano riluttanti a sacrificare i loro interessi personali con quelli dell'Europa nel suo insieme.<sup>170</sup>

L'approccio europeo ai problemi industriali si rafforzò con la crisi dell'acciaio, in cui la CECA, già fondata nel 1951, acquisiva un ruolo centrale, con organi di supervisione e di controllo. In base al Piano Davignon del 1977, dal nome del Commissario per l'Industria, Étienne Davignon, le società siderurgiche furono soggette a severi controlli sui prezzi e dall'incremento di nuova capacità. L'obiettivo era stabilizzare il mercato e allineare la capacità alla domanda prevista.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Questi ostacoli alla cooperazione erano evidenti nel tentativo, in gran parte fallito, di sviluppare un approccio europeo alla tecnologia spaziale. Nel 1961 sei paesi europei - Regno Unito, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi e Belgio - istituirono l'Organizzazione europea per lo sviluppo dei lanciatori, seguita un anno dopo dall'Organizzazione europea per la ricerca spaziale, ma c'era poca chiarezza sugli obiettivi e di conseguenza i progressi erano stati scadenti. Cfr. G. Owen (2012) p. 22 (2.4)

<sup>171</sup> G. OWEN (2012) p. 22 (2.4)

L'inizio degli anni '80 venne caratterizzato dalla cosiddetta *eurosclerosi*, in cui la maggior parte dei paesi europei soffriva l'aumento della disoccupazione e l'elevata inflazione. Questo portò ad un necessario cambiamento di prospettiva, che si tramutò in una serie di misure volte a rimuovere le restanti barriere alla circolazione transfrontaliera di merci e capitali.

Oltremodo, un maggiore interesse verso la competitività industriale, sul modello giapponese, sviluppatosi in quegli anni, incrementò tra le potenze europee. Da questo scaturirono due macro-iniziativa volte a migliorare le prestazioni industriali europee. La prima divenne nota come *Programma Strategico Europeo per la Ricerca nelle tecnologie dell'informazione* (ESPRIT), cui punto di partenza fu l'instaurazione di un dialogo tra i principali produttori europei di apparecchiature per computer e telecomunicazioni. La seconda riguardava il *Programma per il Mercato Unico*, finalizzata alla creazione di un mercato europeo integrato, con la rimozione degli ostacoli residui alla circolazione transfrontaliera di merci, capitali e persone.<sup>172</sup>

Il progetto ESPRIT fu seguito da altri programmi di collaborazione, che vennero successivamente riuniti in quello che prese il nome di Programma Quadro, che divenne il principale strumento della Commissione europea per convogliare fondi per la ricerca collaborativa.<sup>173</sup>

Tali progetti furono prodromici alla stipulazione dell'Atto Unico Europeo, nel 1986, il quale, contenente quasi trecento misure specifiche riguardanti aree come appalti pubblici e forniture di Stato, venne definito il passo più importante verso l'integrazione europea dal Trattato di Roma ed era finalizzato a consentire un lavoro più libero per tutti i mercati. Segnatamente, si prevedevano vantaggi in quattro macroaree: riduzioni dei costi grazie alle economie di scala, maggiore efficienza all'interno delle aziende, riallocazione delle risorse tra i paesi europei in risposta alle differenze comparatistiche, maggiore innovazione generata dalle dinamiche del mercato interno.

---

<sup>172</sup> G. OWEN (2012) p. 38 (3.4)

<sup>173</sup> Il RACE (Ricerca sulle comunicazioni avanzate per l'Europa) e il BRITE (Ricerca di base nelle tecnologie industriali per l'Europa) Cfr. G. Owen (2012) p. 38 (3.4)

Tutte ambizioni parzialmente soddisfatte, le quali chiaramente hanno portato a delle conseguenze, tra cui un aumento della pressione concorrenziale e regole più severe, che hanno impedito ai governi nazionali di tutelare ed incrementare le attività dei loro campioni di mercato.<sup>174</sup>

Nel 1992, con il Trattato di Maastricht, si costituiva l'Unione Europea. Tuttavia, sebbene il numero di fusioni e acquisizioni transfrontaliere fosse aumentato, la struttura dell'industria europea non era molto diversa da quella del decennio precedente. Come risposta, le istituzioni predisposero, anni dopo, l'agenda di Lisbona, finalizzata all'istituzione di "un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo, capace di una crescita economica sostenibile con posti di lavoro maggiori e migliori ed una maggiore coesione sociale". Tali obiettivi sarebbero stati raggiunti mediante un'azione su più fronti: innovazione e investimenti in ricerca e sviluppo; riforme strutturali più rapide mediante il completamento del mercato interno; maggiore flessibilità del mercato del lavoro; sane politiche macroeconomiche.<sup>175</sup>

### **3.2.1 Dalla Strategia di Lisbona alla Strategia Europa 2020**

L'interesse per una politica industriale dell'UE più proattiva e più verticale è emerso alla fine degli anni Novanta quando, dopo il completamento del mercato unico e l'introduzione dell'euro, l'UE ha formulato una strategia per la sua competitività.

La Strategia di Lisbona, sottoscritta dalla Commissione europea nell'ottobre 2005, presentava come obiettivo la creazione di una politica industriale maggiormente integrata, attraverso la crescita e l'attrattività delle imprese. Sorgeva la necessità di ricorrere ad una nuova impostazione di politica industriale, maggiormente unita e finalizzata ad una migliore definizione di politiche più pertinenti e consensuali.

---

<sup>174</sup> Nei settori dei servizi pubblici come le telecomunicazioni, la Commissione ha obbligato i governi ad aprire i propri mercati ai nuovi operatori e a istituire regolatori indipendenti incaricati di garantire che gli ex operatori storici non abusassero del loro potere di mercato; la maggior parte dei governi europei, seguendo l'esempio del Regno Unito, ha privatizzato i propri operatori di telecomunicazioni negli anni '90. Cfr. G. OWEN (2012) p. 39 (3.4)

<sup>175</sup> An agenda for a growing Europe, The Sapir report, European Commission, 2004. Cfr. G. OWEN (2012) p. 39 (3.4)

Il compito principale della politica industriale diventava quello di predisporre un quadro di condizioni favorevoli allo sviluppo e all'innovazione, al fine di rendere l'Unione Europea capace di attrarre investimenti industriali e nuovi posti di lavoro.<sup>176</sup> A questi scopi le autorità pubbliche si sarebbero rivolte trasversalmente a tutta l'economia senza distinzioni, ricorrendo ad una serie di strumenti di intervento.

Già nel 2005 si denunciava la minaccia delle potenze internazionali, da cui scaturiva la necessità per le imprese dell'Unione di essere sempre più competitive, con un aumento dell'adattabilità e delle trasformazioni strutturali, soprattutto a fronte della forte concorrenza della Cina e delle economie asiatiche emergenti.

Conseguentemente, la sfida del periodo consisteva nel mantenere e migliorare ancora in futuro il proprio rendimento a fronte di ulteriori progressi tecnologici e dell'incessante internazionalizzazione, attraverso iniziative politiche intersettoriali ed un'impostazione europea integrata sulla ricerca e l'innovazione.

Nel marzo del 2010 veniva sottoscritta la Strategia Europa 2020. Sebbene fossero passati meno di cinque anni dalla sottoscrizione dell'agenda di Lisbona, la crisi del 2008 aveva sconvolto gli equilibri formatisi all'interno dell'Unione, evidenziando le lacune che avrebbero dovuto essere colmate nel minor tempo possibile. L'obiettivo, di fatti, era quello garantire un'evoluzione politica costante, in grado di andare di pari passo con i cambiamenti economici.

Tra le ambizioni, vi era la realizzazione di *Una politica industriale per l'era della globalizzazione*, per favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.<sup>177</sup> Si evidenziavano i vantaggi di un'Europa già aperta e avviata, ma si ribadiva l'aumento della concorrenza delle economie sviluppate ed emergenti, denunciando la possibilità che paesi come Cina e India potessero irrompere prepotentemente nell'economia mondiale, considerando gli investimenti massicci nella ricerca e nella tecnologia.

---

<sup>176</sup> Commissione delle Comunità Europee (2005) p. 5

<sup>177</sup> Commissione Europea (2010) p. 6

L'obiettivo del 2020 era la creazione di un'Europa cresciuta, più competitiva, in grado di conservare la sua posizione di *leadership* in tanti mercati internazionali, questo anche attraverso il miglioramento degli standard europei, con l'introduzione di politiche orizzontali volte a favorire la commercializzazione e l'adozione di nuove tecnologie. L'idea era quella di un'Europa aperta, internazionale, in grado di sfruttare la globalizzazione per rilanciare la crescita e l'occupazione.

### **3.2.2 Friends of Industry 2018**

Il 18 dicembre 2018, a Parigi, diciotto paesi dell'Unione europea (tra cui Francia e Germania) sottoscrivevano il Friends of Industry, una dichiarazione congiunta in cui si delineavano gli obiettivi comuni della politica industriale nell'immediato futuro, per fronteggiare la concorrenza sempre più agguerrita da parte di altri blocchi economici, che contemporaneamente sviluppavano le proprie strategie industriali. Era necessario agire con rapidità per mantenere la competitività, tenendo altresì conto della transizione energetica e della trasformazione digitale.<sup>178</sup>

La strategia industriale doveva offrire strumenti adeguati alle esigenze delle industrie e delle regioni interessate, migliorando la competitività dell'Unione nel suo insieme, e tenere conto delle catene del valore europee, fondamentali per lo sviluppo di una *leadership* industriale tra le catene del valore globale.

Tra le varie ambizioni previste nella dichiarazione, che prevedevano piani di industrializzazione a lungo termine e finanziamenti nella ricerca e sviluppo, vi era anche il rafforzamento dei poteri del Consiglio della Concorrenza, affinché potesse diventare un organo trasversale volto ad incrementare la competitività e la crescita industriale a livello internazionale. Ma, ancora più importante, quello che si chiedeva era di modificare la normativa europea sulla concorrenza, per tenere maggiormente conto dei mercati internazionali durante le analisi delle concentrazioni tra imprese.

---

<sup>178</sup> 6<sup>th</sup> Ministerial Meeting (2018) p.1

Tale richiesta veniva presentata nel medesimo periodo in cui la Commissione si occupava dell'analisi e dell'indagine dell'operazione Alstom Siemens, la quale aveva proprio l'obiettivo di fronteggiare la crescita dei concorrenti internazionali.

Difatti, in un contesto internazionale di concorrenza accelerata, segnatamente in Asia e negli Stati Uniti, i futuri bilanci europei avrebbero dovuto essere orientati verso un obiettivo generale di rafforzamento della competitività nell'industria comunitaria, con investimenti sulla ricerca, lo sviluppo, l'innovazione. In questa direzione, l'Unione europea avrebbe dovuto realizzare una politica industriale in grado di incoraggiare la creazione di grandi attori economici per affrontare la concorrenza globale in condizioni di parità, tutelando altresì i consumatori europei e difendendo la propria autonomia strategica.<sup>179</sup>

### **3.2.3 Le comunicazioni del Consiglio Europeo del 2019**

Nel marzo e maggio 2019, il Consiglio europeo si riuniva per approvare determinate decisioni sul rafforzamento del mercato unico dell'Unione Europea.

In particolare, il potenziamento della base economica dell'Unione veniva considerato di importanza fondamentale per la prosperità e la competitività dell'Europa nella scena mondiale. Ed un obiettivo simile avrebbe dovuto essere conseguito mediante un approccio capace di affrontare le sfide emergenti su scala mondiale, elaborando una politica industriale assertiva, capace di preservare il ruolo di potenza industriale dell'UE. Si segnalava la necessità di condizioni quadro e strumenti migliori, volti al superamento della complessità normativa e della frammentazione giuridica del mercato interno, con lo scopo di facilitare il commercio transfrontaliero e l'espansione delle imprese.<sup>180</sup>

Muovendo da tali presupposti, il Consiglio chiedeva delle valutazioni di lungo periodo, e delle misure concrete, per poter mettere in atto delle politiche industriali integrate,

---

<sup>179</sup> 6<sup>th</sup> Ministerial Meeting (2018) Annex: main industrial issues of European policies, p.4

<sup>180</sup> Council of the European Union (2019) p. 6

sostenibili e competitive a livello mondiale, tra cui l'incoraggiamento di una maggiore assunzione di rischi a livello competitivo e l'intensificazione degli investimenti nella ricerca e nell'innovazione. Difatti, si rilevava l'importanza di sostenere quei settori industriali capaci di ottenere risultati migliori in termini di crescita economica, rimuovendo gli ostacoli transfrontalieri normativi preesistenti e sviluppando norme chiare, coerenti e proporzionate, per prevenire il sorgere di nuovi.

La principale ambizione era garantire una concorrenza leale, sia all'interno del mercato unico che a livello mondiale, per la tutela dei consumatori ma anche per la crescita economica e competitiva dell'Unione Europea nel suo insieme. Questo sarebbe stato possibile anche con un aggiornamento del quadro europeo in materia di concorrenza in funzione dei nuovi sviluppi tecnologici e del mercato globale.<sup>181</sup>

### **3.2.4 Il settore ferroviario per la rinascita della politica industriale dell'Unione Europea**

Nel 2016 il Parlamento europeo emanava una risoluzione sulla competitività dell'industria ferroviaria europea e sull'importanza di mantenere e rafforzare la *leadership* della stessa a livello mondiale.<sup>182</sup>

Segnatamente, l'istituzione sottolineava che l'industria ferroviaria europea, in cui rientrano la produzione di locomotive, materiale rotabile, l'elettrificazione, le attrezzature di segnalamento, dà lavoro a quasi mezzo milione di dipendenti e rappresenta il 46% del mercato mondiale, oltre ad assumere in ruolo fondamentale in merito alla transizione ecologica ed ai cambiamenti dell'urbanizzazione e della demografia. Notava, altresì, che oltre ai vantaggi dati dalle grandi dimensioni di mercato e dalla capacità di facilitare il trasporto di massa, esistono anche gli svantaggi derivanti dalla triplice concorrenza a cui il settore deve far fronte: intermodale, internazionale e talvolta anche intrasocietaria.

---

<sup>181</sup> Consiglio europeo (2019) p. 2

<sup>182</sup> Parlamento europeo (2016) p. 140

Per mantenere la *leadership* mondiale dell'industria ferroviaria europea, conseguentemente, si considerava necessario scoraggiare le minacce di potenziali nuovi entranti, in particolare della Cina, contraddistinta dall'obiettivo di espansione rapida ed aggressiva in Europa e nel mondo ed, oltretutto, garantire condizioni eque e paritarie nella concorrenza mondiale e nella reciprocità nell'accesso ai mercati, al fine di scongiurare il rischio di perdite di posti di lavoro e di salvaguardare il *know-how* industriale europeo.

Per tutte queste ragioni, si osservava il bisogno di misure volte a preservare la capacità di innovazione, mediante una deframmentazione del mercato e la creazione di *cluster*, quindi di raggruppamenti tra imprese grandi o piccole, autorità pubbliche e gruppi di ricerca.

Per di più, il Parlamento europeo chiedeva espressamente alla Commissione il riesame delle definizioni di mercato e del complesso di regole della concorrenza vigenti, per poter garantire l'adattamento all'evoluzione del mercato mondiale delle forniture ferroviarie ed affrontare i problemi legati alle fusioni di imprese nel settore, così da poter, egualmente, consentire partenariati e alleanze strategiche da parte dell'industria ferroviaria europea.

In ossequio al principio di reciprocità, si esortava la Commissione ad elaborare delle strategie commerciali coerenti con le realtà straniere, tra cui Giappone, Cina e Stati Uniti, per assicurare l'internazionalizzazione dell'industria ferroviaria europea, attraverso l'eliminazione delle barriere che ostacolano l'accesso ai mercati esteri, la promozione delle norme e delle tecnologie comunitarie e lo studio di modi per tutelare in modo più efficace i diritti di proprietà intellettuale del settore ferroviario.

### 3.2.5 Il Manifesto franco-tedesco

Come reazione al rigetto della concentrazione Alstom Siemens, le due macro-potenze europee, Francia e Germania, pubblicavano una dichiarazione volta a delineare gli obiettivi che la politica industriale avrebbe dovuto perseguire per il ventunesimo secolo.

Questi sostenevano che la forza economica dell'Europa nei prossimi decenni sarebbe dipesa per la maggior parte dalla capacità di rimanere una potenza manifatturiera ed industriale a livello globale, atteso che il settore industriale subisce giorno dopo giorno cambiamenti radicali per merito, o a causa, della digitalizzazione.

Diventava necessaria la creazione di una politica industriale europea che, sviluppando strategie a lungo termine, fosse capace di consentire la competizione su scena mondiale. Questo, secondo i due Stati Membri, poteva essere possibile solo mediante l'unione delle risorse e delle competenze dei singoli paesi europei, poiché, altrimenti, la conseguenza naturale sarebbe stata la scomparsa graduale di ciascuna delle imprese, le quali non sarebbero più in grado di fronteggiare le enormi realtà internazionali.

Per tutti questi motivi, la Francia e la Germania richiedevano l'elaborazione di una strategia industriale europea per il 2030 forte e più ambiziosa rispetto al passato, basata su tre principali pilastri: l'investimento massivo nell'innovazione, l'adattamento della disciplina regolamentare ai cambiamenti internazionali e l'adozione di misure volte alla tutela delle imprese europee dai *competitors* internazionali.

In particolare, quello che veniva richiesto era una riforma sostanziale della disciplina normativa sulla concorrenza, dal Regolamento n. 139/2004 alle attuali linee guida sulle concentrazioni tra imprese per tenere conto di una prospettiva globale, della potenziale concorrenza futura e delle tempistiche per una maggiore flessibilità nella valutazione degli effetti delle operazioni nei mercati rilevanti. Si proponeva, peraltro, di considerare l'opzione di un ricorso dinanzi al Consiglio europeo cui decisione sia in grado di prevalere sulle conclusioni della Commissione, a condizioni rigorose ed in casi predefiniti. Oltretutto, si esortava all'elaborazione di una disciplina maggiormente

precisa sugli aiuti di Stato per gli investimenti, tenendo conto dell'obiettivo di sviluppare la capacità industriale innovativa in Europa e degli obiettivi espansionistici dei *competitors* esteri.<sup>183</sup>

Si esortava l'Unione Europea alla ricerca di un punto d'incontro tra il libero mercato e la tutela dei consumatori, tra le politiche espansionistiche e protezionistiche, necessario per fronteggiare le imminenti minacce internazionali.

### **3.3 La politica industriale cinese**

Sin dall'avvio della politica di riforme e di apertura alla fine degli anni '70 del secolo scorso, l'obiettivo dei vertici della Repubblica Popolare Cinese era stato ristrutturare progressivamente l'economia nazionale in modo da consentire alle poderose energie imprenditoriali presenti all'interno della loro società di concorrere all'arricchimento materiale del paese, senza che ciò portasse a concentrazioni di ricchezza capaci di condizionare il potere politico. Nell'arco di quarant'anni, tra il 1978 e il 2018, si è così sviluppato un dinamico settore privato che è arrivato a rappresentare tra il 60% e il 70% del PIL cinese, al contempo generando l'80% dell'occupazione e il 70% dell'innovazione tecnologica.<sup>184</sup>

La politica industriale della Cina si è sempre contraddistinta per il forte protezionismo. Pechino proibisce ancora formalmente alle attività straniere di operare in settori che vanno dalla produzione cinematografica e dai social media alla stampa e all'editoria. Oltretutto, si utilizzano persino barriere commerciali o requisiti di *joint venture* per condizionare l'accesso al mercato in settori come l'aviazione generale e i servizi di telecomunicazione.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie and Ministère de l'Economie et des Finances (2019) p.4

<sup>184</sup> OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE (2020) p. 33

<sup>185</sup> “*Beijing still formally prohibits foreign activities in sectors that range from film production and social media to printing and publishing. It also uses trade barriers or joint venture requirements to condition market access in sectors such as general aviation and telecommunications services.*” KRATZ, OERTEL (2021) p. 4

Risulta opportuno notare, inoltre, che la concorrenza straniera è sottoposta a dei veri e propri blocchi anche a causa di barriere informali, tra cui il favorire deliberatamente i concorrenti nazionali negli appalti pubblici, assicurando una consegna lenta o selettiva di licenze e permessi, o imponendo standard nazionali onerosi, i quali disincentivano le imprese straniere ad entrare nel mercato.

Complessivamente, le restrizioni formali e informali nei confronti dei *competitors* esteri rendono la Cina un mercato significativamente più ristretto rispetto a quello europeo o statunitense. Questo è particolarmente rilevante per i settori ad alta tecnologia che la politica industriale cinese designa come aree prioritarie, in cui le imprese cinesi hanno stabilito dei veri e propri monopoli, a spese dei loro concorrenti stranieri, esattamente come verificatosi nel mercato rotabile.

Inutile sottolineare che la protezione, e quindi la chiusura di certi settori dell'economia cinese alle imprese esterne impedisce ai potenziali concorrenti stranieri di assicurarsi possibili entrate e profitti in quei mercati. Ma non solo, costituisce una vera e propria minaccia in quanto permette alle imprese cinesi di svilupparsi senza la pressione della concorrenza straniera, consentendogli quindi, di entrare in quei mercati non protetti con una potenza maggiore rispetto alle altre.

Chiaramente una concorrenza interna e limitata potrebbe, nel lungo periodo, soffocare il vantaggio competitivo delle imprese cinesi. Tuttavia, in una prospettiva di breve termine, le aziende che operano in un mercato interno protetto possono assicurarsi maggiori entrate e generare maggiori profitti rispetto ad un mercato aperto. Da entrate maggiori scaturiscono maggiori possibilità di investimento nella ricerca e nello sviluppo, nelle economie di scala, e nelle competenze tecniche. Questi sono vantaggi quando le aziende si avventurano nei mercati internazionali, con una maggiore flessibilità finanziaria che assicura loro una maggiore quota di mercato: fissando prezzi più bassi, facendo offerte più flessibili o su misura, creando prodotti di qualità superiore, più innovativi e più popolari e generando maggiore credibilità.

Peraltro, il protezionismo cinese assume una rilevanza maggiore, in quanto i vantaggi che derivano da un mercato interno protetto sono ulteriormente enfatizzati dalle dimensioni di quel mercato. Difatti, la Cina è il più grande mercato globale per molti beni e servizi, e per queste ragioni, le imprese nazionali protette presentano una maggiore capacità produttiva rispetto alle controparti. Le imprese cinesi più grandi potrebbero anche essere in grado di procurarsi input a prezzi più bassi o di finanziarsi a tassi molto più convenienti. Queste economie di scala "interne" permettono loro di spingere i costi di produzione per unità verso il basso in modo significativo, ben al di sotto di quelli dei loro rivali europei.<sup>186</sup>

Precisamente, la combinazione tra le dimensioni del mercato e le sue barriere non può far altro che creare delle inevitabili distorsioni nel mercato stesso.

Proprio tali distorsioni mettono a dura prova i concorrenti europei e diminuiscono le prospettive di reddito e le quote di mercato globale. Di fatto, il vantaggio del mercato interno cinese ha il potenziale di spostare artificialmente i ricavi e i profitti dall'Europa alla Cina, creando rischi significativi per le imprese europee.

### **3.3.1 I piani di concentrazione forzata e la CRRC**

La crescita dell'industria cinese, sia per le imprese pubbliche che per le private, è stata anche conseguenza dei cosiddetti piani di concentrazione forzata. Il governo cinese era consapevole dell'eccessiva frammentazione in alcuni settori e del conseguente rischio che l'esposizione alla concorrenza internazionale potesse spiazzare i produttori locali.

Per tale ragione, tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio, furono intraprese decisive politiche di concentrazione, che hanno portato alla costituzione di un numero di operatori per ciascun settore rilevante compreso tra i 3 e i 10, così da

---

<sup>186</sup> *“Larger Chinese firms might also be able to procure inputs at lower prices or finance themselves more cheaply. These ‘internal’ economies of scale allow them to push per unit production costs down significantly – for some firms, well below those of their European rivals.”* KRATZ, OERTEL (2021) p. 7

garantire un controllo sul mercato di riferimento, e creando una situazione ai limiti tra l'oligopolio e la concorrenza ristretta.<sup>187</sup>

Questa prima ondata di concentrazione fu quella che permise alla Cina di reggere l'impatto alla parziale apertura internazionale e a generare quelli che poi furono definiti "campioni nazionali".

La seconda ondata di concentrazione venne avviata nel 2015, con obiettivi di espansione delle imprese cinesi su scala globale. Per la ferrovia ad alta velocità, veniva deliberata la fusione tra la China South Locomotive & Rolling Stock Corporation e la China CNR Corporation che dava vita alla CRRC Corporation, un conglomerato di oltre 80 entità, diventato il fornitore di materiale rotabile ferroviario più grande e diversificato al mondo.<sup>188</sup>

La fusione ha creato un gigante con un fatturato annuo maggiore di Siemens, Alstom e Bombardier messi insieme, questo grazie al monopolio nazionale da cui scaturiscono le maggior entrate operative della società. Difatti, il mercato ferroviario cinese rimane in gran parte chiuso alla partecipazione straniera.

Gli attori stranieri sarebbero ufficialmente autorizzati a operare in Cina. Tuttavia, la CRRC, comandando il 90% del volume totale del mercato cinese, ne rende impossibile l'ingresso, e questo per un semplice ed informale motivo: gli attori locali non vogliono rinunciare al loro principale operatore ferroviario ed acquirente di attrezzature.

L'aumento delle dimensioni dell'azienda e della produzione permettono una vasta standardizzazione e razionalizzazione dei processi. Una domanda interna significativa e prevedibile per i prodotti di CRRC permette anche di investire maggiormente nell'automazione rispetto ai concorrenti internazionali. Infine, rappresentando una quota quasi totalitaria del volume del mercato cinese, l'azienda ha un forte potere

---

<sup>187</sup> OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE (2020) p. 36

<sup>188</sup> "a conglomerate of over 80 entities – which became the world's largest and most diverse rail rolling stock supplier" CORY (2021) p. 28

contrattuale con i suoi fornitori, che le permette di mantenere bassi i costi di produzione e di preservare i suoi margini di profitto.

Il protezionismo del mercato interno ha anche permesso a CRRC di accumulare profitti significativi in Cina che l'azienda ha investito massivamente nella ricerca e nello sviluppo.

Combinati con le misure di sostegno dirette del governo, questi fattori hanno permesso all'azienda di offrire sia prodotti di alta qualità che prezzi costantemente inferiori rispetto a quelli dei suoi concorrenti. Questo l'ha aiutata ad aumentare rapidamente le sue entrate globali e la sua quota di mercato in soli dieci anni.<sup>189</sup>

Nel 2016, Cheng Dayong, Direttore generale per gli affari internazionali di CRRC, definiva l'obiettivo di espandere entro il 2025 l'attività internazionale di CRRC a un terzo delle sue entrate totali.<sup>190</sup>

Nel maggio 2020, il China State Railway Group (CSRG), che possiede tutti i servizi ferroviari ad alta velocità in Cina, ha annunciato l'intenzione di collegare tutte le principali città con più di 500.000 persone alla rete ferroviaria ad alta velocità. Nell'agosto 2020 ha programmato di raddoppiare la lunghezza della rete ferroviaria ad alta velocità cinese a 70.000 km entro il 2035. Nell'ambito sia dei piani di stimolo economico che di quelli di sviluppo industriale, la Cina ha fornito centinaia di miliardi di dollari a società principalmente cinesi per costruire e gestire la rete, per finanziare le proprie imprese, per sviluppare e produrre l'intera gamma di beni e servizi che entrano in progetti ferroviari integrati ad alta velocità.<sup>191</sup>

Tuttavia, la strategia internazionale di CRRC ha riscontrato non poche difficoltà, ed i progetti extra-Cina, stipulati negli ultimi anni, non hanno raggiunto notevoli progressi. Oltretutto, l'impresa si è ritrovata di fronte alla necessità di cambiare *modus operandi*: dalla produzione e spedizione dei prodotti dalla Cina all'estero all'essere costretta a

---

<sup>189</sup> KRATZ, OERTEL (2021) p. 14

<sup>190</sup> ZHU (2019) p.3

<sup>191</sup> CORY (2021) p.5

stabilire basi in giro per il mondo, non essendo la prima strategia appetibile per i clienti stranieri, ma comportando la seconda un notevole aumento dei costi.<sup>192</sup>

Per queste ragioni, si potrebbe affermare che, dal punto di vista cinese, una fusione Alstom Siemens avrebbe sicuramente aggiunto delle ulteriori pressioni su CRRC, rallentandone il ritmo di internazionalizzazione ed alzando ancor di più la barriera all'ingresso dello Spazio Economico Europeo.

### **3.3.2 I precedenti rapporti con Siemens e Alstom**

La concentrazione Alstom Siemens, e soprattutto la reazione delle società dopo il rifiuto della Commissione, se da una parte generava consensi, dall'altra suscitava non poche perplessità.

Il riferimento alla minaccia cinese come principale ragione della concentrazione franco-tedesca risultava inconciliabile con le operazioni verificatesi tra Siemens e Alstom e la, allora, China CNR Corporation tra il 2004 ed il 2005.

In quel periodo, Siemens aveva costruito 3 treni in Germania, 57 treni in Cina e formato migliaia di ingegneri della CNR.

Alstom aveva fornito 10 tecnologie chiave, formato oltre 500 dipendenti, fornito centinaia di ore di consulenza di esperti al mese e trasferito oltre 25.000 documenti pertinenti.

Anche la giapponese Kawasaki trasferiva la sua tecnologia per l'alta velocità alla China South Locomotive & Rolling Stock (CSR). Nell'ambito di un accordo da 740 milioni di dollari, Kawasaki aveva aiutato a produrre treni in Cina, istruendo ingegneri cinesi lungo il percorso.

---

<sup>192</sup> *"The previous modus operandi, consisting of manufacturing in China before shipping products overseas, was not sufficiently attractive because recipient countries want more benefits, primarily in terms of employment."* ZHU (2019) p.4

Grazie a questi accordi CSR (ora CRRC) esporta i propri treni proiettili in giro per il mondo.<sup>193</sup>

La Cina ha sempre sfruttato le condizioni di protezionismo e monopolio come una forma di ricatto per i fornitori stranieri, e le condizioni di partecipazione alle gare d'appalto nel mercato cinese prevedevano, come corrispettivo per la vittoria, proprio la cessione di tecnologie e *know-how*.

Nel 2004, venivano lanciate tre gare d'appalto per la costruzione di circa 200 treni ad alta velocità, ciascuna delle quali prevedeva che le società straniere dovessero collaborare con i partner nazionali e trasferire tecnologie chiave per ottenere la localizzazione. Tra le varie *joint venture* costituite, Siemens-Tangshan e Alstom-Changchun meritano di essere menzionate.

Nonostante una volta acquisite le competenze tecniche, le società straniere venissero escluse dalla partecipazione al mercato cinese, le aziende aderivano a tali accordi era perché sentivano di non avere una vera scelta. I dirigenti di Siemens e Alstom erano entrambi desiderosi di contratti e temevano che se non avessero concluso accordi con la Cina, lo avrebbero fatto i loro concorrenti. La Cina aveva mostrato la sua volontà di escludere le aziende straniere dal suo enorme mercato se non avessero “giocato a palla”, formando *joint venture* e trasferendo tecnologie, in una serie di altri settori, comprese le apparecchiature per le telecomunicazioni. Le compagnie ferroviarie straniere erano state costrette a collaborare con le società locali e a trasferire tecnologie come condizione per l'accesso al mercato cinese.<sup>194</sup>

Questi trasferimenti forzati di tecnologia straniera hanno aiutato la Cina a recuperare rapidamente il ritardo che la contraddistingueva rispetto alle altre potenze internazionali e hanno permesso al paese di passare alla fase successiva dello sviluppo industriale e di aumentare le restrizioni nei confronti delle aziende straniere e dei loro prodotti. Indicativo di ciò, un report del 2010, in cui i dirigenti delle società ferroviarie

---

<sup>193</sup> NOWAK (2012) p.2

<sup>194</sup> “Play ball” CORY (2021) p.20

ad alta velocità straniere stimavano che circa il 90% della tecnologia ad alta velocità utilizzata in Cina derivava da partnership o apparecchiature sviluppate da società straniere.<sup>195</sup>

### **3.4 L'acquisizione Alstom Bombardier, un primo passo UE verso il riconoscimento della minaccia cinese?**

Ad un anno dal rigetto da parte della Commissione UE dell'operazione Alstom Siemens, il 18 febbraio 2020 Alstom siglava una lettera di intenti per l'acquisizione della Bombardier Transportation, la divisione globale di soluzioni ferroviarie della canadese Bombardier, avente sede in Germania, con l'intenzione di concludere l'accordo entro il 2021.<sup>196</sup>

Originariamente, le relazioni per tale tipo di operazioni intercorrevano tra Siemens e Bombardier. Tuttavia, nel 2017, Siemens interrompeva i colloqui proprio per l'avvio del progetto di fusione con Alstom.

Alstom, Siemens e Bombardier, al momento della pubblicazione della proposta, presentavano delle posizioni omogenee ed equilibrate in termini di fatturato, quote di mercato e portafoglio prodotti. Chiaramente, nulla di paragonabile rispetto alla rivale cinese CRRC, se si tengono in considerazione le entrate derivanti dal monopolio esercitato da questa nel mercato interno.

La macro-differenza rispetto alla prima proposta di concentrazione, consisteva nel fatto che, se nel primo caso si parlava di una fusione tra eguali volta alla formazione di una società *ex novo*, nel secondo l'operazione consisteva in una vera e propria acquisizione del 100% del capitale sociale di Bombardier Transportation, più debole rispetto ad Alstom nella ferrovia ad alta velocità e nel segnalamento, ma maggiormente capace nel mercato delle locomotive elettriche e nelle monorotaie.

---

<sup>195</sup> CORY (2021) p.19

<sup>196</sup> ALSTOM (2020) p.2

Tuttavia, le analogie nei mercati dei treni regionali, metropolitani e delle ferrovie leggere sarebbero state critiche per la Commissione Europea, soprattutto per i mercati di Francia, Germania e Italia, dove entrambe le società detengono grandi impianti di produzione.

Nonostante i problemi della Società Target, accusata di ritardi nella produzione negli ultimi anni, Alstom considerava Bombardier come un concorrente di riferimento, il quale gli avrebbe potuto permettere l'accesso ad importanti mercati dove per il momento era solo un attore minore come, *in primis*, Cina, Messico e Regno Unito.<sup>197</sup>

La transazione avrebbe portato ad Alstom un portafoglio ordini di circa 75 miliardi di euro di fatturato, un raddoppio nel fatturato annuo di circa 16 miliardi ed un budget combinato nella ricerca e nello sviluppo di 3 miliardi che avrebbe fortemente contribuito ad accelerare il futuro processo di crescita.<sup>198</sup>

Nel giugno 2020, l'operazione veniva sottoposta al vaglio della Commissione Europea. L'indagine iniziale considerava l'acquisizione come fortemente lesiva dei principi della concorrenza dell'Unione Europea in quei mercati che avevano altresì condizionato Alstom e Siemens nel 2019: il mercato del materiale rotabile ad altissima velocità, di cui l'entità risultante dalla concentrazione sarebbe diventata *leader* indiscusso, ed il mercato del segnalamento della linea principale, in cui la nuova Alstom avrebbe avuto la capacità e l'incentivo di rendere maggiormente difficoltoso agli altri fornitori di interfacciarsi con i suoi numerosi sistemi di segnalamento.<sup>199</sup>

Nonostante le facili analogie con il caso Alstom Siemens, e quindi una propensione verso la conoscenza della decisione della Commissione, la decisione Alstom Bombardier ha avuto un finale diametralmente opposto. A un "lieto fine" si è giunti grazie ai piani di dismissione presentati da Alstom, che dimostrano, altresì, che delle solide e consone *countermeasures* possono davvero ribaltare le conclusioni dell'istituzione europea.

---

<sup>197</sup> RAILVOLUTION (2020) p.3

<sup>198</sup> ALSTOM (2020) p.2

<sup>199</sup> EUROPEAN COMMISSION (2020) p.2

Difatti, i rimedi proposti riguardavano la cessione di una serie di attività di Bombardier, tra cui quelle contribuenti alla piattaforma dell'altissima velocità congiunta con il partner Hitachi, la cessione di una serie di impianti, tra cui l'impianto Alstom di Reichshoffen in Francia, con non poco sacrificio, in quanto il principale per la produzione di treni regionali e impiegante circa 800 dipendenti, nonché la dismissione di una serie di sistemi di segnalamento OBU legacy.<sup>200</sup>

Pertanto, nel luglio 2020, la Commissione, soddisfatta dei rimedi presentati, concludeva la sua disamina autorizzando l'operazione.

Il 29 gennaio 2021 Alstom annunciava il completamento dell'acquisizione di Bombardier Transportation, per un corrispettivo di quasi 6 miliardi di euro. Grazie alla complementarità delle due società, Alstom riteneva che il Gruppo avrebbe avuto una portata commerciale senza eguali in tutte le aree geografiche e soprattutto capacità molto forti in Europa e nel Nord America.<sup>201</sup>

Inutile dire che tale operazione rappresenta la messa in campo di un'ulteriore strategia, tutta occidentale, volta a frenare l'espansione della cinese CRRC. Il CEO di Alstom, Henri Poupart-Lafarge, una volta conclusa l'operazione, dichiarava che la battaglia con i concorrenti cinesi non si dovesse necessariamente giocare su chi presentasse il prezzo migliore, ma dovesse riguardare soprattutto l'innovazione e l'agilità a rispondere alle nuove esigenze ed evoluzioni del mercato, considerando in particolare anche quelle definite dal cambiamento climatico. Un'acquisizione come quella di Bombardier avrebbe solo potuto contribuire positivamente a questo processo.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> STOLTON (2020) p. 2

<sup>201</sup> ALSTOM (2021) p. 4

<sup>202</sup> *"he sees the battle with Chinese competitors not playing out on who necessarily has the best price. Instead, it will come down to which company is able to innovate best and possesses the agility to respond to new demands and evolutions in the market, in particular those defined by climate change."*  
SMITH (2021) p.2

Ma la vera domanda da porsi è: l'accettazione dell'operazione rappresenta un riconoscimento della minaccia cinese da parte della Commissione UE?

Da una parte, le ambizioni della Cina sono chiare. Il piano strategico nazionale “*Made in China 2025*” include come obiettivo esplicito che le vendite estere rappresentino oltre il 40% delle vendite totali del settore ferroviario avanzato cinese e oltre il 20% per il settore dei servizi ferroviari entro il 2025. Anche se CRRC e altre società ferroviarie cinesi riusciranno solo in parte a raggiungere gli ambiziosi obiettivi di vendita che i politici cinesi spesso fissano per le imprese in settori strategici, l'impatto sul mercato globale sarà comunque significativo.<sup>203</sup>

D'altra parte, nel mercato sviluppato del SEE bisogna riconoscere che le reti e gli standard tecnici regionali europei, costruiti principalmente attorno alle tecnologie di Alstom e Siemens, rappresentano una barriera all'entrata tutt'altro che facile da superare, ma non insormontabile. Le aziende cinesi stanno strategicamente lavorando per acquisire e sviluppare standard e riferimenti tecnici per ottenere una maggiore quota di mercato.

In particolare, se nel 2019 CRRC non disponeva di piattaforme adattabili alle specifiche tecniche di interoperabilità (TSI) per presentare offerte su progetti ferroviari europei, adesso detiene un centro produttivo che sta lavorando proprio per la conformazione a tali standard.<sup>204</sup>

La verità è che la Commissione Europea ha sempre riconosciuto la minaccia cinese, ma è forse caduta nel medesimo errore di quelle società che, pur di giocare la partita della Cina, hanno trasferito le proprie tecnologie ormai vent'anni fa: ha sottovalutato la rapidità di adattamento delle potenze cinesi alle condizioni di mercato estere. Se nel 2019, con il rigetto dell'operazione Alstom Siemens, la Commissione UE affermava che la minaccia cinese non si sarebbe concretizzata prima di dieci anni, il piano strategico “*Made in China 2025*” e le intenzioni di adattarsi alle tecniche TSI dimostrano il contrario.

---

<sup>203</sup> CORY (2021) p.30

<sup>204</sup> CORY (2021) p.15

Non bisogna neanche tralasciare i diversi sforzi che la società Alstom ha impiegato per questa seconda operazione. Se per Alstom Siemens le potenze franco-tedesche erano davvero certe che la Commissione avrebbe aderito ad un'operazione ad alto rischio di abuso di posizione dominante nello Spazio Economico Europeo senza troppi sforzi, con Alstom-Bombardier la delusione avvenuta un anno prima ha portato la società francese a sacrificare risorse, piattaforme e tecnologie, pur di ottenere l'approvazione della Commissione.

Diventa quindi opportuno considerare la singolarità della concentrazione Alstom Siemens: due società già *leader* nel mercato comunitario che non auspicavano ad un'unione che fosse finalizzata ad una limitazione geopolitica quale quella dello Spazio Economico Europeo, ma che ambisse a realtà sensibilmente più ampie e internazionali.

Probabilmente, bisogna riconoscere che la geopolitica non ha mai davvero condizionato le conclusioni della Commissione che, consapevole della realtà economica che circonda il SEE, ha sempre preso decisioni basandosi sui dati di mercato, sulle linee guida e sull'efficacia dei piani di dismissione. La cosiddetta "miopia" di Bruxelles, non è altro che il rispetto della normativa e degli orientamenti vigenti.

I rimedi presentati da Alstom e Siemens erano davvero insufficienti, e la decisione della Commissione non ha fatto altro che palesarlo: dei piani caratterizzati dalla temporaneità, dalla selettività, dalla marginalità non sono sufficienti a garantire il bilanciamento degli effetti anticoncorrenziali che una fusione potrebbe comportare. Sarebbero stati necessari dei piani volti al mantenimento degli equilibri competitivi presenti antecedentemente alla concentrazione, ma le ambizioni delle società coinvolte rendevano tutto ciò impossibile.

La minaccia cinese non era abbastanza per scongiurare tutto il resto. La frammentarietà del mercato rotabile europeo contrapposta alle altissime quote di

mercato delle imprese coinvolte nell'operazione avrebbe reso complicato qualsiasi tipo di ingresso in grado di superare quei livelli competitivi nel breve termine. Peraltro, a queste difficoltà pratiche si aggiungevano le barriere all'ingresso formali predisposte dall'Unione Europea, che rendono l'accesso al mercato dello Spazio Economico Europeo oneroso, lungo e spesso sconveniente. Eppure, Alstom e Siemens, e i rispettivi governi, ritenevano che una valutazione ad ampio raggio avrebbe effettivamente portato a delle conclusioni coincidenti con le loro.

La decisione Alstom Siemens non fa altro che evidenziare il divario ancora presente tra le politiche espansionistiche e le politiche della concorrenza.

Ad oggi, la realtà economica e mondiale necessita di valutazioni diverse, più ampie, che non siano limitate alla tutela della concorrenza effettiva nel contesto europeo o dei singoli Stati Membri, ma che si adattino alle dimensioni che il mercato pretende vengano raggiunte per garantire la funzionalità e l'ambiziosità dell'impresa.

Pertanto, per ridurre la probabilità di possibili valutazioni negative a fusioni e acquisizioni, diventa necessario da un lato garantire e aumentare la contendibilità dei mercati riducendo le barriere all'ingresso, dall'altro assicurare che le eventuali proposte di dismissione di rami aziendali siano realmente appetibili e capaci di aumentare la concorrenza nel settore. Un'impresa, ancorché dominante, non può danneggiare i consumatori se il mercato nel quale opera è realmente aperto e facilmente accessibile dall'esterno.

## BIBLIOGRAFIA

### LEGISLAZIONE E DECISIONI

- 92/578/CEE: *Decisione del Consiglio, del 30 novembre 1992, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione svizzera sul trasporto di merci su strada e per ferrovia*
- Art. 173 Titolo XVII - **Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea** - C202/126
- Case M2139 – *Bombardier/Adtranz* (2001)
- Case M5754 – *Alstom Holding/Areva T&D* (2010)
- Case M8677 – *SIEMENS/ALSTOM* (2019)
- *Decisione della Commissione dell'Unione Europea relativa alle misure d'aiuto alle quali la Francia ha dato esecuzione in favore di Alstom* 2005/418/CE, 7 luglio 2004
- *Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali* (2008/C 265/07)
- *Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali* (2004/C 31/03)
- *Regolamento comunitario sulle concentrazioni* (CE) N.139/2004, 20 gennaio 2004
- Remedies Notice 2008/C 267/01
- *Siemens AG vs Commission* Case T-110/07

## BIBLIOGRAFIA TRADIZIONALE

- 2018 *Special Report European Court of Auditors* n°19
- 6<sup>th</sup> Ministerial Meeting (2018) *Friends of Industry*, Paris
- ALSTOM (2019), *Alstom regrets European Commission's prohibition decision for the merger of its business with Siemens Mobility*, press release. SIEMENS (2019), *Siemens and Alstom regret European Commission's decision to prohibit combination of their mobility businesses*, press release.
- ALSTOM, 21 giugno 2014. *Il Consiglio di Amministrazione di Alstom si esprime a favore dell'offerta di General Electric.*
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie and Ministère de l'Economie et des Finances (2019) *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21<sup>st</sup> Century*
- Burkeley (2003) Siemens eyes Alstom division. *The Daily Deal*, New York
- Commissione delle Comunità Europee (2005) *Attuare il programma comunitario di Lisbona: un quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera dell'UE – verso un'impostazione più integrata della politica industriale*. Bruxelles, COM(2005) 474
- Commissione europea – Comunicato stampa (2016) *Concentrazioni: la Commissione approva la joint venture Hutchinson/VimpelCom in Italia, a condizioni*
- Commissione Europea (2010) *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Bruxelles, COM(2010) 2020
- Consiglio europeo (2019) *Riunioni del Consiglio europeo (21 e 22 marzo 2019) – Conclusioni* EUCO 1/19

- Council of the European Union (2019) *A new level of ambition for a competitive Single Market – Conclusions* EUCO 9743/19
- Rodrik (2008) *Industrial Policy: Don't ask why, ask how*. p.23 (5.3) HARVARD UNIVERSITY
- G. Owen (2012) *Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt?* p. 38 (3.4) LSE
- G. Viesti (2013) *La riscoperta della politica industriale: per tornare a crescere*. Università di Bari
- Groom (2004) A Siemens Alstom dilemma for Monti. *Financial Times*, London
- Kratz, Oertel (2021) *Home advantage: how's China's protected market threatens Europe's economic power*. European Council of Foreign Relations
- Osservatorio di. Politica Internazionale (2020) *La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna*. Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
- Parlamento europeo (2016) *Risoluzione sulla competitività dell'industria ferroviaria europea* 2015/2887
- Schultes, Renee. (2014) Siemens Struggles on Alstom. *Wall Street Journal*, Eastern edition, New York
- Siemens Mobility Holding S.A R.L and Alstom S.A. (17 Maggio 2018) *Partial Asset Contribution Agreement Subject to the "Spin-off" regime*. Parigi, Francia.
- UIC (2018) *High Speed Rail – Fast Track to Suitable Mobility*
- UL HAQUE (2007) *Rethinking Industrial Policy*. United Nations Conference on Trade and Development

- UNIFE (2016) *World Rail Market Study – forecast 2016-2021*

## BIBLIOGRAFIA ONLINE

- ALSTOM (2017) *Creation of a global leader in Mobility*. Press release, [online] disponibile presso:  
[https://www.alstom.com/sites/alstom.com/files/2018/07/08/Global/Group/Resources/Documents/Investors%20document/Regulated%20Information/Press%20releases/2017/20170927\\_AnalystPresentation%20-%20Copie.pdf](https://www.alstom.com/sites/alstom.com/files/2018/07/08/Global/Group/Resources/Documents/Investors%20document/Regulated%20Information/Press%20releases/2017/20170927_AnalystPresentation%20-%20Copie.pdf)
- ALSTOM (2017) *Siemens and Alstom join forces to create a European Champion in Mobility*. Press release, [online] disponibile presso:  
<https://www.alstom.com/press-releases-news/2017/9/siemens-and-alstom-join-forces-to-create-a-european-champion-in-mobility>
- ALSTOM (2020) *Acquisition of Bombardier Transportation: accelerating Alstom's strategic roadmap*. Press release [online] disponibile presso:  
<https://www.alstom.com/press-releases-news/2020/2/acquisition-bombardier-transportation-accelerating-alstoms-strategic>
- ALSTOM (2021) *A transformational step for Alstom: completion of the acquisition of Bombardier Transportation*. Press release [online] disponibile presso: <https://www.alstom.com/press-releases-news/2021/1/transformational-step-alstom-completion-acquisition-bombardier>
- ALSTOM. *Alstom sells its Industrial Turbines Business to Siemens for 1.1 billion*. Press release, [online] disponibile presso: <https://www.alstom.com/press-releases-news/2003/4/ALSTOM-sells-its-Industrial-Turbines-Businesses-to-Siemens-for-1-1-billion-20030428>
- ALSTOM. *Smart Innovation for a sustainable mobility* [online] disponibile presso: <https://www.alstom.com/company>

- Britannica (2022) *Siemens AG* [online] disponibile presso: <https://www.britannica.com/topic/Siemens-AG>
- Cory (2021) *Heading Off Track: The Impact of China's Mercantilist Policies on Global High-Speed Rail Innovation*, ITIF [online] disponibile presso: <https://itif.org/publications/2021/04/26/heading-track-impact-chinas-mercantilist-policies-global-high-speed-rail>
- European Commission (2020) *Mergers: Commission clears Alstom's acquisition of Bombardier, subject to conditions*, press corner [online] disponibile presso: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1437](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1437)
- Ewig (2014) *G.E's Bid for Alstom Units Puts Siemens in a Bind*. New York Times [online] disponibile presso: <https://www.nytimes.com/2014/05/07/business/international/ges-bid-for-alstom-units-puts-siemens-in-a-bind.html>
- France24. (2017) *The key dates of a French industrial jewel* [online] disponibile presso: <https://www.france24.com/en/20170926-alstom-key-dates-french-industrial-jewel>
- FRANCEINFO (2019) *Rejet de la fusion Alstom-Siemens: Bruno Le Maire critique "une faute politique" qui "va servir les intérêts de la Chine"* [online] VIDEO disponibile presso: [https://www.francetvinfo.fr/economie/entreprises/alstom/video-fusion-alstom-siemens-un-rejet-serait-une-erreur-economique-et-une-faute-politique-estime-le-maire\\_3177335.html](https://www.francetvinfo.fr/economie/entreprises/alstom/video-fusion-alstom-siemens-un-rejet-serait-une-erreur-economique-et-une-faute-politique-estime-le-maire_3177335.html)
- Hack, Huet. (2014) *Siemens and Mitsubishi challenge GE with Alstom offer*. Reuters [online] disponibile presso: <https://www.reuters.com/article/us-alstom-siemens-offer-idUSKBN0ER0MC20140616>
- Neate (2014) *Siemens enters Alstom takeover battle with General Electric*. The Guardian [online] disponibile presso: <https://www.theguardian.com/business/2014/apr/29/siemens-enters-alstom-takeover-battle-general-electric>

- Nowak (2012) *On the Fast-Track: Technology Transfer in China*, China Briefing [online] disponibile presso: <https://www.china-briefing.com/news/on-the-fast-track-technology-transfer-in-china/>
- Penketh, (2014) *GE faces rival bid for Alstom from Siemens*. The Guardian. [online] disponibile presso: <https://www.theguardian.com/business/2014/apr/27/general-electric-faces-rival-bid-siemens-alstom>
- Railvolution (2020) *What real benefits can bring the creation of “Alstombardier”* Railvolution [online] disponibile presso: <https://www.railvolution.net/news/what-real-benefits-can-bring-the-creation-of-alstombardier>
- Redazione ANSA (2019) *UE blocca la fusione Alstom-Siemens, lede la concorrenza* [Online] ANSA, disponibile presso: [https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2019/02/06/ue-blocca-fusione-alstom-siemens\\_562be73d-d06d-403e-9427-432266c74afb.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2019/02/06/ue-blocca-fusione-alstom-siemens_562be73d-d06d-403e-9427-432266c74afb.html)
- SIEMENS. *Rail Transportation* [online] disponibile presso: <https://new.siemens.com/global/en/company/about/history/technology/transportation-technology/rail-transportation.html>
- SIEMENS. *Rolling Stock* [online] disponibile presso: <https://www.mobility.siemens.com/global/en/portfolio/rail/rolling-stock.html>
- SIEMENS. *Siemens History* [online] disponibile presso: <https://new.siemens.com/global/en/company/about/history.html>
- Smith (2021) *Alstom and Bombardier get married – where does this leave everyone else?* IRJ [online] disponibile presso: <https://www.railjournal.com/opinion/alstom-bombardier-get-married-where-does-this-leave-everyone-else/>
- Stolton (2020) *EU clears creation of world’s second-largest trainmaker* Euractiv [online] disponibile presso: <https://www.euractiv.com/section/railways/news/eu-clears-rail-merger-creation-of-worlds-second-largest-trainmaker/>

- Twitter (2019), Margrethe Vestager, disponibile online:  
[https://twitter.com/vestager/status/1093100017664098304?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1093100017664098304%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1\\_c10&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.repubblica.it%2Feconomia%2F2019%2F02%2F06%2Fnews%2Falstom-siemens\\_la\\_bocciatura\\_ue\\_alla\\_fusione\\_fa\\_arrabbiare\\_pari-218439270%2F](https://twitter.com/vestager/status/1093100017664098304?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1093100017664098304%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_c10&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.repubblica.it%2Feconomia%2F2019%2F02%2F06%2Fnews%2Falstom-siemens_la_bocciatura_ue_alla_fusione_fa_arrabbiare_pari-218439270%2F)
  
- Zhu (2019) *Europe-China rail competition – "Bigger is better"?* Institut Montaigne [online] disponibile presso: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/europe-china-rail-competition-bigger-better>

