DECISIONE (UE) 2025/892 DELLA COMMISSIONE

del 31 ottobre 2024

relativa alle misure SA.56399 e SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC) cui la Francia ha dato esecuzione a favore di Française des Jeux

[notificata con il numero C(2024) 7735]

(Il testo in lingua francese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni conformemente ai detti articoli ([1]) e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDURA

(1) Il 31 gennaio 2020 la Commissione europea ha ricevuto una denuncia presentata dall'*Association Française du Jeu en Ligne* («AFJEL») ([2]) in merito alla presunta concessione di aiuti di Stato illegali a favore di Française des Jeux («FDJ»).

(2) Il 5 marzo 2020 la Commissione europea ha ricevuto una seconda denuncia avente il medesimo oggetto presentata dal *Betting and Gaming Council* («BGC») ([3]).

(3) Il 26 luglio 2021 la Commissione ha deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE») in relazione alla presunta misura di aiuto che concede diritti esclusivi consolidati per 25 anni a fronte di una remunerazione insufficiente («decisione di avvio del procedimento» o «avvio del procedimento»). La Commissione ha notificato tale decisione alla Francia il 27 luglio 2021.

(4) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 3 dicembre 2021. La Commissione ha invitato le parti interessate a presentare osservazioni sulla presunta misura di aiuto in questione.

(5) La Francia ha trasmesso le sue osservazioni il 3 novembre 2021. La Commissione ha ricevuto le osservazioni scritte di FDJ il 3 gennaio 2022. Lo stesso giorno la Commissione ha ricevuto anche le osservazioni scritte di Betclic entreprises limited («Betclic»), dell'*Union des blessés de la face et de la tête* («UBFT») e della *Fédération Nationale André Maginot* («FNAM»). Il 12 gennaio 2022 la Commissione ha ricevuto le osservazioni scritte dell'AFJEL e il 18 gennaio 2022 quelle del BGC. Il 20 gennaio 2022 la Commissione ha ricevuto osservazioni dalla *European Gaming and Betting Association* («EGBA»).

(6) La Commissione ha inviato alla Francia le osservazioni delle parti interessate sulla decisione di avvio del procedimento con lettere del 31 gennaio 2022 e del 15 febbraio 2022, dandole la possibilità di formulare a sua volta osservazioni al riguardo. La Commissione ha ricevuto tali osservazioni con lettera del 19 aprile 2022.

([1]) GU C 487 del 3 dicembre 2021, pag. 13 - Presunto aiuto di Stato illegale a favore di Française des Jeux - Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

([2]) L'AFJEL è un'associazione di categoria che riunisce la maggior parte degli operatori di scommesse sportive online titolari di licenza in Francia.

([3]) Il BGC è un'entità che rappresenta il 90 % del settore delle scommesse e dei giochi d'azzardo nel Regno Unito. In particolare, il BGC rappresenta operatori di giochi online titolari di licenza nel Regno Unito.

(7) Con messaggi di posta elettronica datati 23 febbraio 2022, 2 maggio 2022, 8 luglio 2022, 10 novembre 2022, 17 novembre 2022, 6 gennaio 2023, 8 marzo 2023, 13 marzo 2023, 20 marzo 2023, 28 aprile 2023, 23 giugno 2023, 13 settembre 2023, 29 settembre 2023, 26 ottobre 2023, 14 dicembre 2023, 22 gennaio 2024, 23 gennaio 2024, 2 febbraio 2024, 12 marzo 2024, 22 aprile 2024, 28 aprile 2024, 16 maggio 2024, 17 giugno 2024, 18 settembre 2024 e 21 ottobre 2024, il rappresentante dell'AFJEL e del BGC ha fornito ulteriori informazioni. Tale rappresentante ha inoltre incontrato la Commissione il 9 giugno 2022 e il 27 settembre 2022.

(8) Il 17 luglio 2024 e il 23 ottobre 2024 i servizi della Commissione hanno ricevuto ulteriori informazioni dalle autorità francesi.

(9) Il 27 ottobre 2022 i servizi della Commissione hanno incontrato l'Autorità nazionale dei giochi («ANJ»). Ulteriori domande sono state poste all'ANJ il 12 novembre 2022, alle quali quest'ultima ha risposto il 27 febbraio 2023.

2. DESCRIZIONE DI FDJ E DEL MERCATO DEL GIOCO D'AZZARDO IN FRANCIA

2.1. FDJ, beneficiario del presunto aiuto

(10) FDJ è il maggiore operatore francese di giochi d'azzardo e il secondo operatore di lotterie in Europa. Dispone di una rete di oltre 29 000 punti vendita in più di 11 000 comuni e conta quasi 3 000 dipendenti ([4]).

(11) Nel 2023 FDJ ha registrato un fatturato pari a 2 621 milioni di EUR, un EBITDA pari a 656,8 milioni di EUR e risultati netti pari 425,1 milioni di EUR. I proventi lordi dei giochi ammontavano a 6 710,4 milioni di EUR ([5]).

(12) FDJ è l'operatore storico del settore dei giochi d'azzardo in Francia. Il 9 novembre 1978 lo Stato ha concesso alla Société de la Loterie Nationale e du Loto National (SLNLN), divenuta FDJ nel 1991, diritti esclusivi per l'organizzazione e l'esercizio della lotteria nazionale ([6]). Il 1º aprile 1985 sono stati concessi alla SLNLN diritti esclusivi per l'esercizio delle scommesse sportive (escluse le corse ippiche) ([7]).

(13) Il 12 maggio 2010 la Francia ha aperto il settore del gioco d'azzardo online alla concorrenza con la legge n. 2010-476. A partire da tale data il mercato delle scommesse ippiche, delle scommesse sportive e dei giochi di poker online è quindi aperto alla concorrenza. FDJ opera ancora in condizioni di monopolio nel mercato delle lotterie (giochi a estrazione e giochi istantanei) e nel mercato delle scommesse sportive commercializzate mediante una rete di distribuzione fisica (escluse le corse ippiche) ([8]).

(14) Il mercato del gioco d'azzardo in Francia è stato riformato il 22 maggio 2019 (cfr. sezione 2.2).

(15) Gli atti normativi che prevedevano la concessione dei diritti esclusivi di cui al considerando 12 sono stati abrogati il 23 giugno 2020 ([9]).

([4]) Tali informazioni sono disponibili nella relazione integrata di attività di FDJ per il 2023: https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/.

([5]) Presentazione dei conti consolidati di FDJ per l'esercizio 2023: https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/.

([6]) Tali diritti esclusivi sono stati concessi con decreto n. 78-1067 del 9 novembre 1978 relativo all'organizzazione e all'esercizio della *Loterie nationale* e del *Loto national*. Le modalità e le condizioni per l'esercizio di tali diritti sono state precisate in un accordo firmato il 29 dicembre 1978 tra lo Stato e la SLNLN.

([7]) Tali diritti esclusivi sono stati concessi con decreto n. 85-390 del 1º aprile 1985 relativo all'organizzazione e al funzionamento del *Loto sportif*. L'accordo del 29 dicembre 1978 (cfr. sopra) è stato modificato per tener conto dell'estensione della portata dei diritti esclusivi concessi. In seguito è stato nuovamente emendato mediante l'introduzione di clausole aggiuntive che prevedevano, tra l'altro: i) l'estensione della portata dei diritti esclusivi concessi; ii) la modifica del periodo di applicabilità dell'accordo (se inizialmente era previsto per un periodo di 30 anni, l'ultima modifica del 9 marzo 2006 statuisce che l'accordo è concluso per un periodo illimitato); iii) la modifica delle condizioni di scioglimento della SLNLN, in particolare delle condizioni di indennizzo nel caso in cui la stessa cessi di essere incaricata per decreto dell'organizzazione e dell'esercizio dei giochi di diritto esclusivo.

([8]) Cfr. la sezione 2.2 della decisione di avvio del procedimento per una descrizione dettagliata del quadro giuridico applicabile prima della riforma del 22 maggio 2019.

([9]) I decreti n. 78-1067 del 9 novembre 1978 e n. 85-390 del 1º aprile 1985 sono stati abrogati il 23 giugno 2020. L'accordo, basato sui decreti n. 78-1067 del 9 novembre 1978 e n. 85-390 del 1º aprile 1985, è stato risolto.

2.2. **Riforma del gioco d'azzardo in Francia**

(16) Il 22 maggio 2019 le autorità francesi hanno adottato la legge n. 2019-486 sulla crescita e la trasformazione delle imprese («legge PACTE») e il 2 ottobre 2019 le stesse autorità hanno adottato l'ordinanza n. 2019-1015 recante riforma della regolamentazione del gioco d'azzardo («ordinanza del 2019»). Diversi decreti sono stati adottati a integrazione di tali due atti normativi ([10]).

(17) Con tali atti, la Francia ha privatizzato FDJ e ha riformato la regolamentazione del gioco d'azzardo.

(18) La riforma della regolamentazione del gioco d'azzardo («riforma della legge PACTE») è incentrata su due elementi principali: i) la concessione di diritti esclusivi a FDJ per un periodo di 25 anni per l'esercizio delle lotterie commercializzate mediante una rete di distribuzione fisica e online, da un lato, e l'esercizio delle scommesse sportive commercializzate mediante una rete di distribuzione fisica, dall'altro, a fronte di una remunerazione pari a 380 milioni di EUR ([11]); e ii) la tassazione delle scommesse sportive ([12]).

3. **AVVIO DEL PROCEDIMENTO DI INDAGINE FORMALE**

(19) Come indicato ai considerando 1 e 2, la Commissione ha ricevuto due denunce relative alla presunta concessione di aiuti di Stato illegali a FDJ, una presentata il 31 gennaio 2020 dall'AFJEL e l'altra presentata il 5 marzo 2020 dal BGC. Entrambe le denunce hanno il medesimo oggetto ([13]).

3.1. **Descrizione della misura oggetto del procedimento di indagine formale**

(20) A seguito delle modifiche apportate dalla legge PACTE, FDJ ha dovuto versare allo Stato una remunerazione pari a 380 milioni di EUR per l'esercizio delle lotterie commercializzate mediante una rete di distribuzione fisica e online, da un lato, e l'esercizio delle scommesse sportive commercializzate mediante una rete di distribuzione fisica, dall'altro. Il principio di una tale remunerazione era sancito dall'articolo 137, paragrafo IV, punto 1°, della legge PACTE, come specificato dall'articolo 17 dell'ordinanza del 2019 (che stabilisce che l'importo di tale pagamento è determinato, previo parere conforme della Commissione delle partecipazioni e dei trasferimenti, nel capitolato d'oneri di cui all'articolo 16).

(21) Per determinare l'importo della remunerazione di 380 milioni di EUR a carico di FDJ («remunerazione» o «compensazione»), le autorità francesi hanno utilizzato un metodo differenziale, confrontando il valore teorico dei diritti esclusivi futuri di FDJ (a partire dal 2019) in due situazioni, prima della riforma introdotta dalla legge PACTE (situazione controfattuale pre legge PACTE) e dopo tale riforma (tenendo conto dell'impatto della legge PACTE sulla situazione di fatto).

([10]) In particolare, il decreto n. 2019-1060 del 17 ottobre 2019 che stabilisce le modalità di applicazione del controllo statale su FDJ.

([11]) Cfr. la sezione 2.3.1 della decisione di avvio del procedimento: l'articolo 137 della legge PACTE stabilisce che i diritti esclusivi sono concessi a FDJ per un periodo di tempo limitato, mentre l'ordinanza del 2019 specifica la portata dei diritti esclusivi (articoli 7 e 8), definisce le condizioni alle quali tali diritti saranno esercitati e stabilisce il periodo di esercizio di tali diritti, vale a dire 25 anni dalla pubblicazione della legge PACTE (articolo 15). L'articolo 3 del decreto n. 2019-1060 del 17 ottobre 2019 che stabilisce le modalità di applicazione dello stretto controllo statale su FDJ fissa a 380 milioni di EUR la remunerazione che FDJ deve corrispondere come contropartita per i diritti esclusivi concessi.
Un accordo concluso il 17 ottobre 2019 tra lo Stato e FDJ specifica le modalità di sfruttamento dei diritti esclusivi.

([12]) Cfr. la sezione 2.3.2 della decisione di avvio del procedimento: l'articolo 138, paragrafi I, III e IV, della legge PACTE modifica la base imponibile (costituita dai proventi lordi dei giochi e non più dalle puntate) e le aliquote applicabili ai tre prelievi fiscali specifici sugli operatori di scommesse sportive in Francia.

([13]) Oltre alla concessione di diritti esclusivi per un periodo di 25 anni a fronte di una remunerazione insufficiente (380 milioni di EUR), le denunce contestavano anche (i) una garanzia esplicita e illimitata a FDJ di non poter decadere dai suoi diritti esclusivi, né da qualsivoglia licenza, anche in caso di colpa grave e (ii) un trattamento fiscale preferenziale a favore di FDJ, che gestisce delle scommesse sportive fisiche, rispetto agli operatori online. Le due misure (la presunta garanzia e il presunto vantaggio fiscale) non rientrano nell'ambito di applicazione della decisione di avvio del procedimento. Per quanto riguarda la presunta garanzia, nella decisione di avvio del procedimento la Commissione osserva che tale garanzia comporta un ulteriore consolidamento dei diritti esclusivi concessi a FDJ. Tale consolidamento conferisce un vantaggio a FDJ, aumentando il valore dei diritti esclusivi; tale vantaggio deve essere valutato e preso in considerazione nel calcolo della remunerazione dovuta per i diritti esclusivi. La Commissione ritiene pertanto necessario esaminare il consolidamento dei diritti nel contesto della valutazione della compensazione. Per quanto concerne il presunto vantaggio fiscale, la Commissione osserva che la situazione fiscale di FDJ è stata presa in considerazione indirettamente nel contesto della valutazione della compensazione, dal momento che la verifica del livello della remunerazione dei diritti esclusivi ha tenuto conto di tutti i vantaggi finanziari concessi a FDJ.

(22) Secondo la relazione finanziaria dettagliata delle autorità francesi del 13 settembre 2019, il valore teorico dei diritti esclusivi di FDJ prima della riforma di tali diritti da parte della legge PACTE era valutato tra *[…]* * milioni di EUR e *[…]* milioni di EUR. Tuttavia, secondo le autorità francesi, tale valore teorico sarebbe influenzato dalla riforma:

a) con un impatto negativo legato alla limitazione della durata dei diritti esclusivi a 25 anni, quando in precedenza tali diritti esclusivi erano concessi senza una limitazione specifica della durata (con una conseguente diminuzione del valore stimata nella relazione finanziaria tra *[…]* milioni di EUR e *[…]* milioni di EUR);

b) con un impatto positivo legato al consolidamento dei diritti esclusivi ([14]) e alla stabilizzazione del quadro fiscale ([15]), che si traduce in un piano aziendale meno rischioso rispetto a quello in vigenza delle disposizioni precedentemente applicabili (con un conseguente aumento del valore stimato nella relazione finanziaria tra *[…]* milioni di EUR e *[…]* milioni di EUR);

c) con un impatto negativo legato agli effetti combinati del cambiamento della tassazione sull'orizzonte temporale del piano aziendale e di altri costi aggiuntivi sostenuti da FDJ a seguito della legge PACTE, ad esempio i costi di assicurazione contro il rischio di controparte e i costi di commercializzazione (con una conseguente diminuzione del valore stimata nella relazione finanziaria pari a *[…]* milioni di EUR).

(23) Pertanto, il valore teorico dei diritti esclusivi concessi a FDJ dopo la riforma della legge PACTE era stimato pari a *[…]* EUR (con una possibile variazione tra *[…]* EUR e *[…]* EUR a seconda del costo medio ponderato del capitale e dei proventi derivanti dai diritti esclusivi).

(24) Le autorità francesi hanno quindi stimato che la remunerazione dovuta da FDJ per i diritti esclusivi a questa concessi era compresa tra 121 e 748 milioni di EUR ([16]), tenuto conto dell'impatto finanziario della legge PACTE.

(25) Previo parere della Commissione delle partecipazioni e dei trasferimenti («CPT»), le autorità francesi hanno concluso che FDJ avrebbe dovuto versare una remunerazione pari a 380 milioni di EUR, la quale avrebbe rispecchiato una stima equa della differenza tra il valore teorico dei diritti esclusivi concessi a FDJ prima della riforma introdotta dalla legge PACTE e il valore teorico di tali diritti dopo la riforma.

3.2. **Decisione di avvio del procedimento**

(26) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi sull'approccio adottato dalle autorità francesi (metodo differenziale) e sul fatto che l'importo della compensazione sia in linea con il prezzo di mercato. Se così non fosse, FDJ godrebbe di un vantaggio concorrenziale.

(27) La Commissione ha osservato che, nel contesto della decisione relativa all'operatore greco OPAP («precedente dell'OPAP») ([17]), la Commissione aveva ritenuto che un aiuto è in linea con il prezzo di mercato se lo Stato lascia al titolare del diritto soltanto un margine di utile ragionevole ([18]). In tale decisione, la Commissione osservava che il metodo dei flussi di cassa attualizzati ([19]) risultava appropriato per determinare tale utile ragionevole.

(28) Tuttavia, nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha sottolineato che, per determinare la remunerazione dovuta da FDJ, le autorità francesi hanno sì utilizzato il metodo dei flussi di cassa, discostandosi però dall'approccio seguito dalle autorità greche nel precedente dell'OPAP. In sostanza, ricorrendo al metodo differenziale, le autorità francesi si sono basate su un confronto tra il valore teorico dei diritti esclusivi concessi a FDJ prima della riforma della legge PACTE e il valore teorico di tali diritti dopo la riforma, mentre l'approccio seguito nel caso relativo all'OPAP considerava gli utili futuri generati nel corso della durata della licenza.

(*) *Informazioni riservate.*

([14]) Nel quadro precedente, l'autorità di regolamentazione poteva revocare i benefici di tali diritti a FDJ in qualsiasi momento, mentre ora i diritti sono concessi a FDJ per legge e, di conseguenza, possono essere revocati solo dal legislatore.

([15]) In precedenza i prelievi pubblici erano fissati annualmente. Di conseguenza, lo Stato modificava di frequente i prelievi pubblici applicabili a FDJ, creando così incertezza quanto alla sua redditività.

([16]) Intervallo indicativo alla luce dell'aggiornamento del piano aziendale di FDJ.

([17]) Cfr. la decisione della Commissione del 4 gennaio 2013 nel caso SA.33988 (GU C 1 del 4.1.2013, pag. 7), considerando da 28 a 29 e 32, confermata dalla sentenza del Tribunale dell'8 gennaio 2015, Club Hotel Loutraki e a. contro Commissione europea, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1, e dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, Club Hotel Loutraki e a. contro Commissione europea, causa C-131/15 P, EU:C:2016:989.

([18]) L'utile minimo necessario per coprire i costi di funzionamento e di investimento derivanti dall'esercizio dei diritti, maggiorato di un utile ragionevole.

([19]) I flussi di cassa attualizzati sono un metodo di valutazione utilizzato per stimare il valore di un'attività o di un'impresa attualizzando i flussi di cassa futuri attesi, tenendo conto del tempo e del rischio associato a tali flussi futuri.

(29) La Commissione ha espresso dubbi sul fatto che FDJ tragga solo un utile ragionevole dopo la riforma della legge PACTE, poiché il metodo di calcolo presentato dalla Francia mantiene gli utili precedenti la riforma, per i quali nulla indica che fossero essi stessi ragionevoli.

(30) La Commissione ha altresì contestato la posizione delle autorità francesi secondo cui, alla luce della continuità tra la situazione pre e post legge PACTE, tale legge si limitava a una serie di modifiche il cui impatto sul valore dei diritti esclusivi poteva essere valutato utilizzando il metodo differenziale. In realtà, la Commissione ha ritenuto in via preliminare che i diritti esclusivi concessi a FDJ prima della legge PACTE sembravano precari e revocabili e ha concluso, su tale base, che il metodo differenziale non sembrava giustificato. La Commissione ha inoltre espresso dubbi in merito alla plausibilità di un diritto a un indennizzo di FDJ sulla base della responsabilità oggettiva dello Stato in caso di abrogazione dei diritti esclusivi per il futuro.

(31) Anche supponendo che il metodo differenziale fosse giustificato, la Commissione ha espresso dubbi anche sul valore dei diritti esclusivi pre e post legge PACTE stimato dalla Francia per tale calcolo.

(32) Infine, più in generale, la Commissione ha osservato che la remunerazione di 380 milioni di EUR sembrava bassa rispetto a quella versata dall'OPAP, considerato che quest'ultima rappresentava il corrispettivo per un mercato greco caratterizzato da dimensioni inferiori e da diritti più limitati.

(33) Oltre ai dubbi sul concetto di vantaggio, nella decisione di avvio del procedimento la Commissione ha osservato che tutti gli altri criteri relativi alla nozione di aiuto di Stato sembravano essere soddisfatti. Se il vantaggio si fosse confermato e la misura si fosse qualificata come aiuto di Stato, la Commissione affermava di non disporre di elementi che consentissero di concludere che tale misura è compatibile con il mercato interno.

4. **OSSERVAZIONI DELLE PARTI INTERESSATE**

(34) Due parti interessate hanno presentato osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento a sostegno delle autorità francesi (FDJ e UBFT/FNAM), mentre quattro parti interessate hanno presentato osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento confermando i dubbi espressi dalla Commissione in tale decisione (EGBA, BGC, AFJEL e Betclic).

4.1. **Parti a sostegno delle autorità francesi**

4.1.1. *FDJ*

(35) In primo luogo, FDJ contesta l'affermazione della Commissione secondo cui i diritti derivanti dalla legge PACTE costituiscono diritti nuovi e ritiene che i diritti post legge PACTE rappresentino la prosecuzione dei diritti pre legge PACTE.

(36) Innanzitutto, FDJ sostiene che la legge PACTE non ha abrogato i diritti concessi a FDJ prima della legge PACTE per riassegnarli. Ritiene infatti che i diritti post legge PACTE rappresentino la prosecuzione dei diritti pre legge PACTE, come sarebbe confermato dalla relazione parlamentare preparatoria relativa alla legge PACTE, secondo cui i diritti esclusivi sono mantenuti ([20]). FDJ sostiene che dalla valutazione d'impatto del progetto di legge del 18 giugno 2018 ([21]) emerge che lo scopo della riforma era unicamente quello di garantire il mantenimento dello stretto controllo statale su una società privatizzata e di chiarire talune modalità di esercizio.

(37) In secondo luogo, FDJ sostiene che la portata dei diritti derivanti dalla legge PACTE rimane invariata. Tale circostanza troverebbe riscontro nei lavori parlamentari ([22]). FDJ sostiene che il nuovo quadro normativo definito dalla riforma del 2019 ha unicamente chiarito e specificato il sistema preesistente introducendo definizioni precise dei giochi esercitati da FDJ, senza però modificarne la portata.

(38) In terzo luogo, in risposta al considerando 101 della decisione di avvio del procedimento, FDJ sostiene che i diritti esclusivi derivanti dalla legge PACTE non presentano caratteristiche nuove.

([20]) Relazione n. 1088 del 15 settembre 2018 degli onorevoli Barrot, Dubost, Lebec e Sommer a nome della commissione speciale dell'Assemblea nazionale incaricata di esaminare il progetto di legge PACTE, pag. 799.

([21]) Valutazione d'impatto del progetto di legge sulla crescita e la trasformazione delle imprese, 18 giugno 2018, pag. 440.

([22]) Cfr. la relazione informativa della commissione per gli affari economici sull'attuazione della legge n. 2019-486 del 22 maggio 2019 sulla crescita e la trasformazione delle imprese: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2619_rapport-information.

(39) In quarto luogo, FDJ asserisce che la legge PACTE si limita a modificare il «vettore giuridico» dello sfruttamento dei diritti esclusivi nell'ambito della privatizzazione di FDJ; in altre parole, i diritti esclusivi, che in precedenza derivavano da testi regolamentari, discendono ora da testi legislativi.

(40) In secondo luogo, FDJ sostiene che i diritti pre legge PACTE non erano precari.

(41) Innanzitutto, FDJ rileva che il diritto francese riconosce il principio di atti costitutivi di diritti revocabili, la cui abrogazione conferisce un diritto all'indennizzo.

(42) In secondo luogo, FDJ sostiene che i diritti pre legge PACTE rientravano in tale quadro e la loro abrogazione avrebbe comportato il riconoscimento a FDJ di un indennizzo.

(43) In terzo luogo, FDJ sostiene che i diritti post legge PACTE non sono inalienabili e, dopo l'introduzione della legge PACTE, esiste la possibilità di revocare i diritti esclusivi di FDJ.

(44) In terzo luogo, FDJ sostiene che l'importo della remunerazione dei diritti esclusivi dopo la legge PACTE non è inferiore all'importo della remunerazione dei diritti esclusivi previsto nel caso dell'OPAP.

(45) Innanzitutto, FDJ sostiene che la remunerazione di 375 milioni di EUR fissata nel caso dell'OPAP comprende in realtà 300 milioni di EUR che corrispondono al pagamento di una somma versata dall'OPAP nel 2011 per pagare in anticipo una parte dei prelievi pubblici dovuti dall'OPAP dal 2020 al 2030 e che solo la remunerazione restante, pari a 75 milioni di EUR, deve essere considerata come compensazione per i diritti esclusivi.

(46) In secondo luogo, FDJ sostiene di aver dovuto versare prelievi pubblici specifici ([23]) più elevati rispetto all'OPAP (2,5 volte superiori tra il 2011 e il 2020) e che l'utile d'esercizio di FDJ risulta molto inferiore a quello dell'OPAP nel periodo in esame (1,3 miliardi di EUR per FDJ rispetto a 2,4 miliardi di EUR per l'OPAP).

(47) In quarto luogo, FDJ sostiene che, prima dell'adozione della legge PACTE, i diritti concessi a FDJ avevano dal 2006 una durata illimitata e la revoca di tali diritti era possibile solo con un indennizzo da parte dello Stato.

4.1.2. *UBFT/FNAM*

(48) Le due associazioni contestano l'affermazione della Commissione secondo cui i diritti concessi a FDJ pre legge PACTE erano revocabili e precari ([24]). Sostengono infatti che prima della legge PACTE FDJ deteneva diritti che non potevano essere messi in discussione in modo improvviso e senza un indennizzo. Inoltre asseriscono che, in numerose occasioni, i diritti esclusivi sono stati rafforzati dal governo (al momento della liberalizzazione del 2010) e dai tribunali francesi (il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione nel 2000 ([25]), 2007 ([26]), 2009 ([27]), 2011 ([28]) e 2013 ([29])) e sottolineano che, nel 2017, la Commissione europea ha posto fine alle varie procedure di infrazione e di denuncia relative al gioco d'azzardo.

(49) Le due associazioni contestano anche l'affermazione della Commissione secondo cui, in caso di revoca dei diritti, FDJ non avrebbe potuto chiedere alcun indennizzo. A loro avviso, l'abrogazione dei diritti sarebbe stata considerata dai giudici francesi di natura grave e speciale e avrebbe pertanto dato diritto a un indennizzo. Le associazioni osservano che esiste un precedente per cui l'abrogazione da parte dello Stato di diritti esclusivi legati alla lotteria ha comportato un indennizzo ([30]).

([23]) In particolare, il contributo sociale generalizzato, il contributo per il rimborso del debito sociale, i prelievi fiscali e sociali sulle scommesse sportive, il prelievo destinato allo sviluppo dello sport, l'IVA e l'imposta di bollo.

([24]) Cfr. il considerando 109 della decisione di avvio del procedimento.

([25]) Consiglio di Stato, 15 maggio 2000, Confederazione francese dei professionisti delle macchine da gioco automatiche, n. 202666.

([26]) Consiglio di Stato, 12 marzo 2007, Sindacato delle case da gioco moderne in Francia, n. 295882.

([27]) Corte di Cassazione, Cass. crim., 3 giugno 2009, n. 08-82.941.

([28]) Consiglio di Stato, 30 dicembre 2011, Stanley International Betting Limited, n. 330604.

([29]) Consiglio di Stato, 10 luglio 2013, Stanley International Betting Limited, n. 357359.

([30]) Nel 1975 il gruppo di interesse economico (GIE) Prelo, di cui l'UBFT e la FNAM facevano parte, ha ottenuto il diritto esclusivo di esercitare il *Loto* per 10 anni. Tuttavia, nel 1978 lo Stato ha deciso di rilevare i diritti del GIE Prelo e di affidare alla SLNLN l'esercizio sia del *Loto national* sia della *Loterie nationale*. La revoca dei diritti ha comportato un indennizzo per i membri del GIE Prelo, che si sono visti riconoscere i) il 49 % del capitale per un contributo nominale di *[…]* milioni di EUR e ii) una commissione sulle puntate al *Loto*. Tra il 1979 e il 2008, secondo l'UBFT e la FNAM, gli ex membri del GIE Prelo hanno percepito, attualizzato all'inflazione, un importo pari a circa *[…]* milioni di EUR a titolo di compensazione per la perdita parziale dei loro diritti esclusivi sul *Loto*.

(50) Infine, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento ([31]), le due associazioni ritengono che FDJ versasse allo Stato una remunerazione per i diritti esclusivi concessi, sotto forma di prelievi fiscali e non fiscali, dal 1978. FDJ avrebbe infatti versato allo Stato diverse decine di miliardi nel periodo 1978-2019 come prelievi specifici sui giochi, lo Stato avrebbe proceduto a prelievi unilaterali per un ammontare di *[…]* milioni di FRF nel 1983 e di *[…]* milioni di FRF nel 1985 e dal 1988 al 2017 FDJ avrebbe versato *[…]* dei suoi utili distribuibili agli azionisti, e quindi allo Stato, per una percentuale pari al 72 %.

4.2. **Parti che ritengono fondati i dubbi espressi nella decisione di avvio del procedimento**

4.2.1. *EGBA*

(51) L'EGBA sostiene, basandosi sul precedente dell'OPAP, che la remunerazione versata da FDJ per i diritti esclusivi sia insufficiente.

(52) L'EGBA osserva che la remunerazione dovuta da FDJ è notevolmente inferiore al valore attuale netto dei diritti esclusivi, il che lascia a FDJ un utile superiore all'utile ragionevole. L'EGBA sostiene che il metodo adottato dalle autorità francesi per determinare l'importo della remunerazione dovuta (metodo differenziale) e le stime da queste effettuate (valore dei diritti pre e post legge PACTE) non sono corretti.

(53) L'EGBA ritiene che tutti i dubbi espressi dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento e menzionati ai considerando da 26 a 32 della presente decisione siano fondati.

4.2.2. *AFJEL/BGC*

(54) L'AFJEL e il BGC sostengono che la remunerazione di 380 milioni di EUR dovuta da FDJ per la concessione di diritti esclusivi per un periodo di 25 anni (2019-2044) sia insufficiente.

(55) L'AFJEL e il BGC continuano ad asserire che la remunerazione di 380 milioni di EUR non è in linea con il prezzo di mercato. In primo luogo, sostengono che il metodo di calcolo utilizzato per determinare l'importo della compensazione è errato, in quanto contrario al precedente dell'OPAP. Inoltre contestano l'argomentazione delle autorità francesi secondo cui i diritti concessi a FDJ in seguito all'introduzione della legge PACTE rappresenterebbero la prosecuzione dei diritti concessi prima dell'adozione di tale legge e non costituirebbero nuovi diritti. A loro avviso infatti la legge PACTE introduce un nuovo quadro giuridico che apporta importanti modifiche al regime vigente prima dell'adozione di tale legge. Sostengono poi che il calcolo della remunerazione deve tener conto di tutti gli aiuti illegali percepiti nel periodo 2010-2019. In secondo luogo, l'AFJEL e il BGC sostengono che FDJ non avrebbe diritto a un indennizzo in caso di revoca dei diritti esclusivi. In terzo luogo, l'AFJEL e il BGC affermano che la valutazione della remunerazione è sbagliata, in quanto le autorità francesi hanno erroneamente ritenuto che la riforma potesse avere un impatto negativo su FDJ, mentre FDJ si vede consolidare, confermare ed estendere, in termini di portata, i diritti esclusivi che può sfruttare e la remunerazione che può ricavarne, oltre a ottenere un regime fiscale più vantaggioso. In quarto luogo, l'AFJEL e il BGC sostengono che la Francia non ha valutato l'estensione della portata delle possibilità di gioco offerte a FDJ in forza dei diritti esclusivi post legge PACTE.

4.2.3. *BETCLIC*

(56) Nel contesto delle osservazioni trasmesse, Betclic ha informato la Commissione che sono in corso azioni dinanzi al Consiglio di Stato per contestare i decreti adottati sulla base dell'ordinanza del 2019 (cfr. considerando 16 della presente decisione).

(57) Betclic ha trasmesso alla Commissione i ricorsi presentati dinanzi al Consiglio di Stato, nei quali sostiene, fondandosi sul precedente dell'OPAP, che la remunerazione versata da FDJ per i diritti esclusivi è insufficiente.

([31]) Cfr. il considerando 98 della decisione di avvio del procedimento.

5. **OSSERVAZIONI DELLE AUTORITÀ FRANCESI**

(58) Negli scambi con la Commissione, le autorità francesi hanno risposto il 26 maggio 2020 alle lettere della Commissione del 25 febbraio 2020 e del 13 marzo 2020. Inoltre hanno presentato osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento del 26 luglio 2021 il 3 novembre 2021 e ulteriori osservazioni il 22 aprile 2022.

(59) In primo luogo, le autorità francesi sostengono che la legge PACTE non ha abrogato i diritti esistenti attribuendone di nuovi, ma ha modificato il quadro giuridico dei diritti di cui FDJ era già titolare. A loro avviso, i) il titolare dei diritti (FDJ), la natura giuridica dei diritti esclusivi e la loro portata sono rimasti immutati; ii) solo la durata dei diritti è stata ridotta (da una durata illimitata a 25 anni); e iii) con la legge PACTE, è stato consolidato il quadro giuridico, in particolare il quadro fiscale e l'istituzione di un'autorità di regolamentazione, ed è stata specificata la portata dei diritti. Le autorità francesi si fondano sull'analisi generale della legge PACTE, cui hanno contribuito i lavori parlamentari ([32]) e le posizioni del Consiglio di Stato ([33]), sul calendario per l'entrata in vigore delle varie modifiche apportate ai diritti esclusivi, avvenuta in date diverse, e sull'interpretazione del parere conforme della CPT sulla compensazione finanziaria dovuta da FDJ ai sensi della legge PACTE ([34]).

(60) In secondo luogo, per quanto riguarda la remunerazione dei diritti esclusivi, le autorità francesi ritengono che il calcolo della compensazione finanziaria a carico di FDJ mediante il metodo differenziale non abbia determinato una sottostima della remunerazione.

(61) Le autorità francesi osservano che il metodo di valutazione della compensazione non è paragonabile a quello del precedente dell'OPAP, dal momento che FDJ godeva, prima della legge PACTE, di diritti esclusivi per una durata illimitata e FDJ non si è vista concedere nuovi diritti esclusivi, bensì consolidare e limitare nel tempo i diritti detenuti. Inoltre ritengono che il valore del consolidamento dei diritti esclusivi di FDJ sia stato preso in considerazione nel calcolo della compensazione finanziaria.

(62) In terzo luogo, le autorità francesi sostengono che, in base al metodo differenziale, il valore teorico dei diritti post legge PACTE non è stato sottostimato, considerato che la legge PACTE non ha concesso a FDJ la possibilità di sviluppare nuovi giochi.

(63) Le autorità francesi affermano che la valutazione dell'importo della compensazione è stata effettuata dalla CPT in modo indipendente e secondo un approccio basato su più criteri, fondato su metodi oggettivi sulla base di relazioni redatte dalle banche consulenti dello Stato francese.

(64) In quarto luogo, le autorità francesi osservano che, sebbene non sia stata formalmente versata alcuna remunerazione ai sensi della legge sugli aiuti di Stato prima della legge PACTE, FDJ, sin dalla sua creazione, ha versato allo Stato pagamenti elevati attraverso una logica di prelievo per perequazione delle puntate.

(65) Le autorità francesi sostengono inoltre che il caso FDJ non può essere paragonato a quello dell'OPAP, che riguardava la concessione di nuovi diritti e la proroga di diritti in procinto di scadere, mentre nel caso di FDJ la Francia si è limitata a modificare, mediante la legge PACTE, dei diritti concessi a FDJ su base continuativa. Esse sostengono poi che la remunerazione di 380 milioni di EUR è paragonabile a quella accettata dalla Commissione nel caso del precedente dell'OPAP. Le autorità francesi calcolano che, se rapportate ai proventi lordi dei giochi di FDJ e dell'OPAP ([35]), le compensazioni pagate dai due operatori sono vicine, se non molto vicine.

(66) In quinto luogo, le autorità francesi sostengono che la misura in esame non ha alcun effetto sulla concorrenza, dal momento che FDJ, in quanto operatore titolare di diritti esclusivi, si trova in una situazione di monopolio legale, con una conseguente assenza di concorrenza sul mercato e per il mercato. Inoltre le autorità francesi affermano che il vantaggio finanziario derivante per FDJ dalla concessione di diritti esclusivi non è tale da rendere più difficile l'ingresso sul mercato francese di operatori di altri Stati membri, in quanto tali operatori non sarebbero in concorrenza con i giochi offerti da FDJ in virtù dei diritti esclusivi.

([32]) Cfr. le relazioni parlamentari n. 1088 del 15 settembre 2018 a nome della commissione speciale dell'Assemblea nazionale incaricata di esaminare il progetto di legge PACTE e n. 254 a nome della commissione speciale del Senato incaricata di esaminare il progetto di legge PACTE.

([33]) Pareri del Consiglio di Stato n. 394599 e n. 395021 del 14 giugno 2018.

([34]) Cfr. il parere n. 2019-A.C.-1 del 7 ottobre 2019 della CPT.

([35]) Le autorità francesi calcolano che solo 75 milioni di EUR corrispondono alla determinazione del valore dell'OPAP per la concessione dei diritti esclusivi, importo che corrisponde a circa il 4,8 % dei proventi lordi dei giochi dell'OPAP nel 2018, ossia allo 0,48 % per anno di concessione, mentre i 380 milioni di EUR per il consolidamento dei diritti esclusivi di FDJ corrispondono al 7,4 % dei proventi lordi di FDJ nel 2018, ossia allo 0,3 % per anno di concessione.

(67) In sesto luogo, in una nota del 15 aprile 2022, le autorità francesi osservano che il consolidamento dei diritti esclusivi di FDJ da parte della legge PACTE non è consistito nel rendere tali diritti irrevocabili, dal momento che il legislatore resta competente ad abrogarli prima della loro scadenza. Inoltre la legge n. 2010-476 del 12 maggio 2010, come modificata dall'ordinanza del 2019, prevedeva già un meccanismo di sospensione o revoca delle autorizzazioni di gioco concesse a FDJ da parte dell'autorità di regolamentazione in caso di mancato rispetto delle condizioni alle quali era stato autorizzato l'esercizio dei giochi, così come un meccanismo di sospensione o di divieto dell'esercizio di un gioco da parte del ministro del Bilancio per motivi di tutela dell'ordine pubblico. Tali meccanismi sono applicabili a tutti i giochi esercitati da FDJ sulla base dei suoi diritti esclusivi. L'impatto positivo in termini di consolidamento derivante dalla legge PACTE consisterebbe, da un lato, nel passaggio da diritti esclusivi precedentemente concessi per decreto per una durata illimitata a diritti esclusivi previsti per legge per una durata massima di 25 anni (il che comporterebbe una riduzione del premio di rischio nel costo del capitale di FDJ) e, dall'altro, nell'istituzione di un quadro fiscale stabilizzato. Tale impatto sarebbe stato tenuto in considerazione nella valutazione della remunerazione dovuta da FDJ effettuata dalla CPT. Inoltre le autorità francesi sottolineano che, a loro avviso, i controlli esistenti sull'offerta di giochi di FDJ sono stati notevolmente rafforzati dalla riforma e che la portata dei diritti esclusivi di FDJ è stata definita in modo più rigoroso con la legge PACTE ([36]).

(68) Infine le autorità francesi hanno informato la Commissione delle decisioni del Consiglio di Stato del 14 aprile 2023, n. 436434, n. 436450, n. 436814, n. 436822, n. 436866, n. 436439, n. 436441 e n. 436449, che respingono tutti i ricorsi presentati dai denuncianti ([37]) e ribadiscono, in particolare, che i diritti esclusivi concessi a FDJ risultano senza soluzione di continuità, prima e dopo la legge PACTE, il che, secondo le autorità francesi, conferma la correttezza di un calcolo della remunerazione dei diritti esclusivi basato sul metodo differenziale.

6. **VALUTAZIONE DELLA MISURA**

(69) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

(70) Ne consegue che, per essere qualificata come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una misura deve soddisfare le seguenti condizioni cumulative:

a) la misura in questione deve essere finanziata mediante risorse statali ed essere imputabile allo Stato;

b) la misura deve conferire un vantaggio economico al suo beneficiario o ai suoi beneficiari;

c) tale vantaggio deve essere selettivo; e

d) la misura deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza ed essere atta a incidere sugli scambi tra Stati membri.

6.1. **Presenza di aiuto di Stato**

6.1.1. *Nozione di impresa e di attività economica*

(71) Secondo una giurisprudenza consolidata, «la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che esercita un'attività economica, indipendentemente dallo status giuridico di tale entità e dalle sue modalità di finanziamento» ([38]). La classificazione di una determinata entità come impresa dipende pertanto interamente dalla natura delle sue attività. Secondo la Corte di giustizia, «costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato» ([39]).

([36]) Secondo le autorità francesi, la normativa pre legge PACTE non prevedeva disposizioni che disciplinassero il numero massimo di lotterie che potevano essere esercitate da FDJ, mentre la legge PACTE stabilisce tale numero, vale a dire 140 lotterie in totale, per un massimo di 40 giochi mediante rete di distribuzione fisica e 100 giochi online (cfr. l'articolo D.322-14 del codice della sicurezza interna).

([37]) A eccezione del ricorso relativo all'importo della compensazione, per il quale il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento in attesa della decisione della Commissione.

([38]) Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, Pavlov e altri, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 74.

([39]) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, Commissione/Italia, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punto 7; la sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1998, Commissione/Italia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punto 36; la sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, Pavlov e altri, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 75.

(72) FDJ offre, dietro compenso, delle lotterie (giochi a estrazione e giochi istantanei) e un servizio di scommesse sportive (escluse le corse ippiche) sul mercato del gioco d'azzardo (cfr. in tal senso sezione 2.1 della presente decisione).

(73) Pertanto FDJ costituisce effettivamente un'impresa che esercita un'attività economica ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

6.1.2. *Utilizzo di risorse statali e imputabilità della misura allo Stato*

(74) Secondo l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, possono costituire aiuti di Stato soltanto gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali. La concessione di un vantaggio direttamente o indirettamente mediante risorse statali e l'imputabilità di queste misure allo Stato sono due condizioni cumulative separate per l'esistenza degli aiuti di Stato ([40]).

(75) Per quanto riguarda il criterio relativo all'imputabilità della misura allo Stato, la Commissione osserva che la riforma dei diritti esclusivi è stata introdotta dalla legge PACTE, dall'ordinanza del 2019 e dal decreto di attuazione n. 2019-1060 del 17 ottobre 2019 ([41]). Pertanto la misura è imputabile allo Stato, che è all'origine di tali atti normativi.

(76) Per quanto attiene al criterio relativo alle risorse statali, è opportuno ricordare che, quando concede diritti speciali, lo Stato può agire come soggetto regolatore e decidere legittimamente di non massimizzare le entrate che avrebbe potuto ottenere senza ricadere nell'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, a condizione che tutti gli operatori interessati siano trattati conformemente al principio di non discriminazione e che vi sia un collegamento sostanziale tra il conseguimento della finalità normativa e la rinuncia ad entrate ([42]). In tal caso, la procedura di selezione deve fondarsi su criteri stabiliti ex ante in modo trasparente e non discriminatorio ([43]). In tali circostanze, i titolari dei diritti non beneficiano di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Tuttavia è evidente che tali condizioni non sono soddisfatte nel caso di specie. Inoltre la concessione di un diritto esclusivo è, per sua stessa natura, discriminatoria, cosicché le condizioni summenzionate non possono essere soddisfatte. Occorre chiarire altresì che, per parlare di un coinvolgimento di risorse statali, non è necessario un trasferimento positivo di fondi; la rinuncia a entrate che, altrimenti, avrebbero dovuto essere versate al bilancio dello Stato costituisce un trasferimento di risorse statali ([44]).

(77) Di conseguenza, la misura in questione è imputabile allo Stato francese ed è concessa mediante risorse statali.

([40]) Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 24; la sentenza del Tribunale del 5 aprile 2006, Deutsche Bahn/Commissione, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punto 103.

([41]) Cfr. a tal proposito i considerando da 16 a 18 della presente decisione.

([42]) Cfr. in tal senso i considerando 28, 29 e 30 della decisione della Commissione, del 20 luglio 2004, relativa all'aiuto di Stato NN 42/2004 — Francia — Modifica retroattiva dei canoni dovuti da Orange e SFR per le licenze UMTS (GU C 275 dell'8.11.2005, pag. 3), confermata dagli organi giurisdizionali dell'Unione (sentenza del Tribunale del 4 luglio 2007, Bouygues SA/Commissione, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punti da 108 a 111 e 123, e sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2009, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, punti da 94 a 98 e 125). Nel caso di specie, relativamente alla concessione di licenze UMTS per le radiofrequenze, lo Stato ha svolto ad un tempo un ruolo di regolamentazione delle telecomunicazioni e un ruolo di gestione di tale patrimonio pubblico, perseguendo gli obiettivi di regolamentazione fissati nella direttiva 97/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 aprile 1997, relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione (GU L 117 del 7.5.1997, pag. 15). Nella fattispecie, gli organi giurisdizionali dell'UE hanno confermato che la concessione di licenze senza una massimizzazione delle entrate che si sarebbe potuta ottenere non comportava aiuti di Stato, in quanto le misure in questione erano giustificate dagli obiettivi di regolamentazione fissati nella direttiva 97/13/CE e rispettavano il principio di non discriminazione. Al contrario, nella sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punto 88 e seguenti, la Corte non ha individuato motivi normativi tali da giustificare la concessione senza tener conto di diritti di emissione liberamente negoziabili. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 46 e seguenti.

([43]) Cfr. la sentenza del Tribunale del 4 luglio 2007, Bouygues SA/Commissione, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punto 104.

([44]) Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2000, Francia/Ladbroke Racing Ltd e Commissione, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punti da 48 a 51.

6.1.3. *Selettività*

(78) Per essere considerata aiuto di Stato, una misura deve essere selettiva, ovvero favorire «*talune imprese o talune produzioni*» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

(79) La misura oggetto della decisione (concessione di diritti esclusivi a FDJ per un periodo di 25 anni a fronte di una remunerazione di 380 milioni di EUR) riguarda solo FDJ.

(80) Trattandosi di un aiuto individuale, si presume la selettività della misura. In ogni caso, FDJ rappresenta l'unico beneficiario dei diritti esclusivi per l'esercizio delle lotterie commercializzate mediante una rete di distribuzione fisica e online e per l'esercizio delle scommesse sportive commercializzate mediante una rete di distribuzione fisica.

6.1.4. *Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi*

(81) Si ritiene che una misura concessa dallo Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti ([45]). Dal punto di vista pratico, si ritiene di norma che sussiste una distorsione della concorrenza ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE quando lo Stato concede un vantaggio finanziario a un'impresa in un settore liberalizzato dove c'è, o potrebbe esserci, una situazione di concorrenza ([46]).

(82) La Commissione osserva che, a partire dalla legge n. 2010-476 del 12 maggio 2010, il settore del gioco d'azzardo online è aperto alla concorrenza (scommesse ippiche, scommesse sportive e giochi di poker online). FDJ opera in una situazione concorrenziale sul mercato delle scommesse sportive online (escluse le corse ippiche). Pertanto qualsiasi vantaggio finanziario legato alla concessione dei diritti esclusivi è atto a rafforzare la posizione concorrenziale di FDJ rispetto ad altre imprese concorrenti, in particolare sul mercato delle scommesse sportive online.

(83) A tal proposito, le autorità francesi hanno sostenuto che la misura non è tale da rafforzare la posizione concorrenziale di FDJ rispetto ad altre imprese concorrenti.

(84) Le autorità francesi sostengono che i) FDJ si trova in una situazione di monopolio legale per le attività esaminate, la quale esclude qualsiasi concorrenza sul mercato e per il mercato e che ii) le attività di FDJ basate sui diritti esclusivi concessi a FDJ costituiscono mercati rilevanti distinti rispetto alle altre attività di gioco d'azzardo soggette a concorrenza (scommesse ippiche, scommesse sportive e giochi di poker online).

(85) Inoltre, sin dalla sua creazione, nulla vieta a FDJ di operare in altri Stati membri dell'Unione su mercati aperti alla concorrenza o di competere con altri operatori per la concessione di diritti esclusivi in altri Stati membri. Sembra infatti che FDJ operi in svariati altri paesi diversi dalla Francia (ad esempio, nel 2023 ha acquisito Premier Lotteries Ireland, che detiene i diritti esclusivi per l'esercizio della lotteria nazionale irlandese fino al 2034) e svolga attività su mercati diversi da quello dei servizi di diritto esclusivo, come le scommesse sportive online.

(86) Pertanto la misura è atta a falsare la concorrenza nel settore dei giochi d'azzardo, in particolare nel mercato delle lotterie e delle scommesse sportive.

(87) Per quanto riguarda il criterio dell'incidenza sugli scambi, secondo una giurisprudenza consolidata, non è necessario dimostrare una reale incidenza dell'aiuto sugli scambi tra Stati membri, ma basta esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi ([47]). Nel caso di specie, la legge n. 2010-476 del 12 maggio 2010, aprendo alla concorrenza il settore del gioco d'azzardo online, ha consentito a operatori di altri Stati membri di entrare nel mercato francese. Pertanto il vantaggio finanziario derivante per FDJ dalla concessione di diritti esclusivi è tale da rendere più difficile l'ingresso di tali operatori nel mercato e da incidere sugli scambi tra Stati membri.

([45]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punto 11; sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, Alzetta, cause riunite T-298/97, T-312/97 ecc., ECLI:EU:T:2000:151, punto 80.

([46]) Sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, Alzetta, cause riunite T-298/97, T-312/97 ecc., ECLI:EU:T:2000:151, punti da 141 a 147; sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([47]) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 65; la sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2013, Libert e altri, cause riunite C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punto 76.

(88) In conclusione, la Commissione ritiene che la misura falsi la concorrenza o sia idonea a falsare la concorrenza e a incidere sugli scambi tra Stati membri.

6.1.5. *Presenza di un vantaggio economico*

(89) Conformemente all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, per valutare se una misura statale costituisca un aiuto, si deve determinare se l'impresa beneficiaria riceva un vantaggio economico che le consenta di sottrarsi dai costi che normalmente avrebbero dovuto gravare sulle proprie risorse finanziarie o se beneficia di un vantaggio che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato, vale a dire senza l'intervento dello Stato ([48]).

(90) Nel contesto della concessione di diritti esclusivi, sembra sussistere un vantaggio quando il beneficiario dei diritti non versa una remunerazione sufficiente che possa essere considerata in linea con un prezzo di mercato ([49]).

(91) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi sull'approccio adottato dalle autorità francesi per valutare l'importo di tale remunerazione (metodo differenziale) e sul fatto che la remunerazione di 380 milioni di EUR fosse in linea con il prezzo di mercato ([50]). Pertanto la Commissione ha osservato in tale decisione che la remunerazione per la concessione dei diritti esclusivi sembrava essere sostanzialmente inferiore a un prezzo che potesse essere considerato un prezzo di mercato, il che conferirebbe un vantaggio a beneficio di FDJ.

6.1.5.1. Metodologia di calcolo della remunerazione

6.1.5.1.1. Giustificazione del metodo differenziale per il calcolo della compensazione per il periodo 2019-2044

(92) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha ritenuto in via preliminare che i diritti concessi a FDJ dalla legge PACTE fossero nuovi, a motivo della modifica del quadro giuridico e delle nuove caratteristiche dei diritti esclusivi derivanti dalla riforma (in particolare la durata, la remunerazione dovuta e il consolidamento dei diritti ([51])).

(93) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione affermava che le argomentazioni delle autorità francesi fondate sulla continuità dei diritti apparivano inefficaci e concludeva che il regime dei diritti esclusivi preesistente la legge PACTE era stato, per mezzo della legge PACTE, sostanzialmente rivisto e modificato, cosicché il regime dei diritti esclusivi post legge PACTE costituiva un nuovo aiuto.

(94) La Commissione osserva che, come indicato dalle autorità francesi a seguito dell'avvio del procedimento formale, i diritti esclusivi concessi a FDJ esistevano prima dell'introduzione della legge PACTE. Tali diritti derivano infatti da atti anteriori alla legge PACTE, in particolare dai decreti del 9 novembre 1978 e del 1° aprile 1985. Se tali decreti sono stati abrogati dopo l'adozione della legge PACTE (e quindi in un momento in cui la legge PACTE costituiva già il vettore giuridico di tali diritti), i diritti esclusivi, di per se stessi, non sono stati abrogati, ma solo modificati. Le autorità francesi affermano inoltre che i diritti precedenti avevano una «reale sostanza economica», in quanto FDJ avrebbe avuto, in linea di principio, diritto a un indennizzo in caso di revoca di tali diritti. A tale riguardo, la Commissione osserva che sia nel quadro giuridico precedente, anteriore alla legge PACTE, sia nel nuovo quadro

([48]) Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri contro La Poste e altri, C-39/94, EU:C:1996:285, punti 60 e 61; sentenza della Corte del 29 aprile 1999, Regno di Spagna c. Commissione delle Comunità europee, C-342/96, EU:C:1999:210, punto 41.

([49]) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 maggio 2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH contro Telekom-Control-Kommission, interveniente Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, punti 92 e 93; la sentenza del Tribunale del 4 luglio 2007, Bouygues e Bouygues Télécom SA contro Commissione delle Comunità europee, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punti 101, 104, 105 e 111.

([50]) Per una spiegazione dettagliata, la Commissione rimanda ai considerando da 98 a 113 della decisione di avvio del procedimento.

([51]) Le nuove caratteristiche sono state determinate alla luce: i) della durata dei diritti (se in precedenza non era precisata una durata, i diritti sono ora concessi per un periodo di 25 anni); ii) della remunerazione dovuta allo Stato (se in precedenza non era prevista una remunerazione, il decreto n. 2019-1060 del 17 ottobre 2019 stabilisce ora una remunerazione di 380 milioni di EUR per la concessione dei diritti esclusivi); iii) del rischio inferiore che lo Stato modifichi il quadro fiscale e la portata dei diritti conferiti (la riforma consolida i diritti esclusivi e il quadro fiscale rispetto alle disposizioni precedenti).

giuridico risultante dalla stessa legge, i diritti esclusivi di FDJ potevano e possono essere legalmente revocati (secondo modalità diverse): il consolidamento dei diritti mediante la legge PACTE non costituisce pertanto una modifica della natura dei diritti a tale riguardo. Analogamente, come indicato dalle autorità francesi, le caratteristiche principali dei diritti non sono state modificate dalla legge PACTE. Tale legge ha solamente cambiato le condizioni di esercizio di tali diritti, nell'ambito della privatizzazione di FDJ, modificando il quadro fiscale, precisando la durata di tali diritti, definendo in modo più dettagliato la portata dei giochi di diritto esclusivo e istituendo un'autorità di regolamentazione ([52]).

(95) La Commissione osserva che tale analisi è confermata dal Consiglio di Stato nelle sue decisioni del 14 aprile 2023 (cfr. considerando 68) ([53]). Quest'ultimo ritiene inoltre che i giochi di diritto esclusivo offerti da FDJ che sono consentiti dalla legge PACTE siano definiti e specificati chiaramente e che tale circostanza non consenta a FDJ di sviluppare, nell'ambito del suo monopolio, giochi che rientrano nei segmenti dei giochi e delle scommesse aperti alla concorrenza ([54]). Ritenendo che quello secondo cui si sarebbe messo fine all'attribuzione a FDJ di diritti esclusivi senza durata limitata e sarebbe stata concessa a FDJ una nuova licenza costituisce uno scenario teorico, che non è quello realizzato dalla legge PACTE, la CPT conferma anche che la legge PACTE non ha fatto altro che modificare i diritti esclusivi di FDJ.

6.1.5.1.2. Applicazione del metodo differenziale per il calcolo della remunerazione dovuta da FDJ

(96) Pur considerando giustificato il ricorso al metodo differenziale, resta da appurare se la relativa attuazione da parte delle autorità francesi consenta di evitare l'esistenza di un vantaggio per FDJ, alla luce dei dubbi sollevati dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento (cfr. considerando da 26 a 32).

(97) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha espresso dubbi rispetto ai calcoli effettuati dalle autorità francesi al momento dell'applicazione del metodo differenziale per quanto riguarda: i) il valore teorico dei diritti futuri considerando l'impatto della legge PACTE (scenario fattuale) ([55]); ii) il valore teorico dei diritti futuri senza considerare l'impatto della legge PACTE (scenario controfattuale – metodi 1 e 2) ([56]); e iii) la possibilità per FDJ di ottenere un indennizzo sulla base della responsabilità oggettiva dello Stato (altro scenario controfattuale – metodo 3).

(98) Al fine di calcolare la compensazione al momento dell'adozione della legge PACTE, le autorità francesi hanno, da un lato, stimato il valore del piano aziendale post legge PACTE (scenario fattuale) sulla base di un calcolo del valore attuale netto (VAN) dei diritti esclusivi futuri. Tale calcolo si basa sull'ultimo piano aziendale relativo alle attività di diritto esclusivo, utilizzato per l'esercizio di valutazione di FDJ nel contesto del progetto di quotazione in borsa. La Commissione osserva che il piano aziendale post legge PACTE è stato elaborato in modo realistico ed è in linea con le realtà del mercato, in quanto si fonda su proiezioni finanziarie basate sulle analisi dell'attività di FDJ condotte da otto istituti finanziari ([57]) e sui parametri normativi e giuridici applicabili per la durata dei diritti esclusivi, segnatamente la tassazione specifica dei giochi derivante dalla legge PACTE stessa.

([52]) La Commissione osserva inoltre a tale proposito che l'ipotesi di una compensazione per FDJ in caso di revoca dei diritti appare credibile alla luce, in particolare, del precedente del *Loto* riportato dall'UBFT di cui al considerando 49. Sebbene il possibile ammontare di tale compensazione sia particolarmente difficile da valutare, la Commissione ammette che potrebbe andare oltre l'indennizzo specifico legato al trasferimento dei beni necessari per lo sfruttamento dei diritti previsto dall'accordo del 29 dicembre 1978 cui la Commissione fa riferimento nella decisione di avvio del procedimento.

([53]) Cfr. le decisioni del Consiglio di Stato del 14 aprile 2023, n. 436434 e n. 436439. Il Consiglio di Stato non si è pronunciato in merito all'eventuale esistenza di un aiuto di Stato e ha sospeso il procedimento in attesa della decisione definitiva della Commissione su tale aspetto. Il relatore pubblico, per parte sua, ha ritenuto che il metodo utilizzato per stabilire la compensazione fosse giustificato e non ha individuato errori manifesti di valutazione nel relativo calcolo.

([54]) Decisione n. 436439, paragrafo 21: «Gli articoli da L. 322-8 a L. 322-9-3 del codice della sicurezza interna, nella versione risultante dall'ordinanza, definiscono in modo chiaro e dettagliato i vari giochi, categorie di giochi e gamme di giochi di diritto esclusivo concessi a LFDJ, che corrispondono, tra l'altro, alla portata dei giochi che tale società era già autorizzata a esercitare in forza della normativa anteriore alla legge del 22 maggio 2019».

([55]) Il valore dei diritti post legge PACTE è stato stimato tra *[…]* EUR e *[…]* EUR, a seconda del costo medio ponderato del capitale e dei proventi derivanti dai diritti esclusivi.

([56]) Il valore dei diritti futuri pre legge PACTE è stato stimato tra *[…]* EUR e *[…]* EUR.

([57]) Citi, CM-CIC, BNP Paribas Exane, Goldman Sachs, HSBC, Kepler, Oddo BHF e Société Générale.

(99) Dall'altro lato, le autorità francesi hanno calcolato il VAN dei diritti esclusivi futuri sulla base del piano aziendale pre legge PACTE secondo tre metodi e undici scenari diversi, ciascuno dei quali variava a seconda di ipotesi relative al tasso di commissione, vale a dire la quota delle puntate che spetta a FDJ dopo i prelievi pubblici specifici sui giochi (e quindi, in ultima analisi, la remunerazione di FDJ) (metodo 1), al costo medio ponderato del capitale («WACC») (metodo 2) o alla compensazione dovuta dallo Stato in caso di abrogazione dei diritti esclusivi nel 2019 (metodo 3). Il terzo metodo è stato espressamente richiesto dalla CPT, ma è stato utilizzato solo come metodo complementare.

(100) Il metodo 1, chiamato metodo del «piano aziendale», ha valutato, mediante la tecnica dell'attualizzazione dei flussi di cassa e con un tasso di attualizzazione stimato a circa il 7 %, la differenza di valore dei diritti esclusivi di FDJ sulla base del piano aziendale post legge PACTE e del piano aziendale pre legge PACTE ([58]), integrato da diverse ipotesi di peggioramento legate a potenziali modifiche sfavorevoli del quadro normativo e fiscale in assenza della legge PACTE.

(101) Tale secondo piano aziendale (pre legge PACTE, piano aziendale controfattuale) è stato elaborato in due fasi:

a) innanzitutto si fonda sul piano aziendale di FDJ (comprensivo delle modifiche apportate dalla legge PACTE), da cui elimina gli effetti prodotti dalla legge PACTE (in particolare in termini di tassazione e di durata) al fine di ripristinare il quadro fiscale e normativo originario;

b) funge poi da base per vari scenari che riflettono l'impatto negativo di una serie di decisioni che lo Stato avrebbe potenzialmente potuto adottare in merito all'evoluzione dei prelievi pubblici o alla politica di autorizzazione dei giochi.

(102) Tre scenari si iscrivono nella continuità di decisioni che hanno effettivamente interessato l'impresa in passato, come riduzioni della remunerazione dell'impresa o la mancata autorizzazione di nuove forme di gioco. Tre altri scenari sono invece elaborati a partire da una base statistica che consente di determinare gli scenari con la maggiore probabilità di verificarsi. I sei diversi scenari sono sintetizzati nella tabella seguente.

Tabella 1

Metodo 1 — Descrizione dei sei scenari

Scenari	Descrizione
1 a)	Sono presi in considerazione diversi scenari di peggioramento del tasso di commissione spettante all'impresa per intervallo di tassi di restituzione ai giocatori, ciascuno dei quali prevede aumenti della tassazione di intensità diversa in linea con i cambiamenti che storicamente hanno interessato l'impresa, al fine di simulare le misure che lo Stato avrebbe potuto attuare nel quadro esistente prima della legge PACTE.
1 b)	
1 c)	
2 a)	Sono elaborate casualmente 500 simulazioni dell'andamento del tasso di commissione spettante a FDJ per ciascuno scenario sulla base di tre ipotesi rispetto alla probabilità annuale di una diminuzione della remunerazione di FDJ.
2 b)	
2 c)	

(103) La Commissione riconosce che i sei scenari si basano su approcci di stima pertinenti per il calcolo della compensazione nel caso di specie.

(104) Inoltre la Commissione riconosce che è intrinsecamente difficile prevedere l'evoluzione futura del tasso di commissione spettante a FDJ su un lungo periodo di tempo ([59]), in quanto si tratta di una variabile normativa, soggetta a decisioni politiche.

([58]) La valutazione del piano aziendale pre legge PACTE è effettuata in perpetuo per tener conto del fatto che il precedente quadro giuridico non prevedeva in teoria un termine per l'utilizzo di diritti esclusivi.

([59]) Sebbene i dati storici mostrino una diminuzione del tasso di commissione nei periodi 2016-2019 e 1997-2006, mentre per l'ultimo periodo è difficile operare una comparazione a causa della riforma.

(105) Il metodo 2, chiamato metodo «del WACC», ha cercato di esaminare la differenza di valore determinata da una variazione del tasso di attualizzazione (a piano aziendale costante). Come il metodo 1, era volto a misurare l'impatto del consolidamento dei diritti esclusivi e del quadro fiscale applicabile a FDJ, ma seguendo un altro approccio (un WACC più elevato riflette un livello di rischio maggiore, derivante da un quadro fiscale e normativo meno stabile e prevedibile). La variazione del tasso di attualizzazione è valutata confrontando i WACC di imprese che operano in uno stesso settore, ma con un livello di certezza del quadro normativo loro applicabile diverso. L'attualizzazione del piano aziendale pre legge PACTE ([60]) è effettuata con un WACC che riflette un premio di rischio rispetto al WACC utilizzato per l'attualizzazione del piano aziendale post legge PACTE. Il premio di rischio è stato stimato in due modi: (scenario 1) confrontando per differenza, da un lato, i beta delle imprese che offrono lotterie (*[…]*) e, dall'altro, i beta delle imprese che offrono giochi online e scommesse sportive (*[…]*), tenendo presente che queste ultime dovrebbero presentare un profilo di rischio più elevato (trattandosi di un settore aperto alla concorrenza) rispetto alle prime (in parte in situazione di monopolio) e (scenari 2 e 3) confrontando per differenza il WACC pubblicato dagli analisti che si occupano dei fornitori di energia (o *utilities*) europei, considerando, da un lato, le *utilities* «non regolamentate» (*[…]*) e, dall'altro, le imprese considerate regolamentate che operano principalmente nel settore della distribuzione e del trasporto di energia, tenendo presente che queste ultime dovrebbero presentare un profilo di rischio significativamente inferiore. L'insieme dei valori ottenuti per i diversi scenari di tale metodo sui piani aziendali fornisce una stima dell'importo della compensazione.

(106) La Commissione ritiene che il metodo 2 sia pure pertinente per valutare il valore della compensazione e che, sebbene siano state esaminate varie ipotesi per il WACC (cfr. il considerando 105), l'accento posto dalle autorità francesi sul *[…]* come elemento di comparazione per il calcolo del WACC di FDJ può essere considerato ragionevole, date le analogie con FDJ. Anche il confronto con le imprese attive nel settore dell'energia è pertinente, in quanto la distinzione tra i fornitori di energia e le imprese che operano principalmente nel settore della distribuzione e del trasporto è simile, in termini di profilo di rischio, alla comparazione tra gli operatori del settore del gioco d'azzardo online e delle scommesse sportive, da un lato, e le imprese che offrono lotterie, dall'altro.

(107) Il metodo 3, chiamato metodo «complementare», richiesto dalla CPT, ha simulato le conseguenze di uno scenario teorico in cui lo Stato e il legislatore avrebbero deciso di abrogare i diritti esclusivi concessi a FDJ dietro pagamento di un indennizzo, per poi concedere a FDJ una licenza di esercizio per 25 anni (il che non corrisponde alla scelta effettuata dal legislatore al momento di votare la legge PACTE). Il calcolo della compensazione corrisponde alla differenza tra il valore della licenza (pari alla somma dei flussi di cassa attualizzati su un orizzonte di 25 anni e stimato sulla base del piano aziendale di FDJ post legge PACTE) e il valore dell'indennizzo versato a FDJ sulla base della responsabilità senza colpa dello Stato, pari al valore del piano aziendale pre legge PACTE (somma dei flussi di cassa attualizzati allo stesso WACC di circa il 7 % in perpetuo, tenendo conto del quadro fiscale vigente prima della legge PACTE e simulando un peggioramento della tassazione per riflettere l'incertezza fiscale), moltiplicato per una riduzione dell'indennizzo.

(108) La Commissione sottolinea che è molto difficile pronunciarsi sulla fondatezza di un'ipotesi di perdita indennizzabile che FDJ subirebbe a causa della revoca della concessione di diritti esclusivi senza durata limitata. Sebbene le autorità francesi abbiano fornito prove indicanti che, in teoria, si potrebbe ritenere che FDJ avrebbe diritto a un indennizzo, l'importo di tale indennizzo sarebbe molto difficile da valutare, in particolare a causa della difficoltà di valutare la parte di «danno» considerata «anormale» (considerando 108 della decisione di avvio del procedimento).

(109) Al termine dell'analisi della valutazione della compensazione, le autorità francesi sono quindi giunte a degli intervalli i cui valori medi sono i seguenti: per il metodo 1 *[…]* milioni di EUR; per il metodo 2 *[…]* milioni di EUR; e per il metodo complementare *[…]* milioni di EUR.

(110) Alla luce di tali elementi, la CPT ha dichiarato di aver esaminato le prove di impatto presentate e i diversi metodi sottoposti dalle autorità francesi e di aver fissato, in base alla propria valutazione, una compensazione di 380 milioni di EUR. Le autorità francesi non sono state in grado di indicare con certezza i parametri utilizzati dalla CPT per arrivare a una remunerazione di 380 milioni di EUR, ma la Francia ha sottolineato che la media delle medie ([61]) dei metodi di valutazione è pari a 377 milioni di EUR e quindi vicina alla compensazione fissata.

([60]) La valutazione del piano aziendale pre legge PACTE è effettuata in perpetuo per tener conto del fatto che il precedente quadro giuridico non prevedeva in teoria un termine per l'utilizzo di diritti esclusivi.

([61]) La media delle medie è calcolata come segue: *[…]*.

(111) La Commissione ha chiesto alla Francia di definire un metodo alternativo (metodo 4) basato su uno scenario differenziale teorico per il calcolo della compensazione, data la preoccupazione nutrita circa la durata dei diritti esclusivi in assenza della legge PACTE (scenario controfattuale) nei metodi 1, 2 e 3. Infatti, nella decisione di avvio del procedimento (considerando 106 e 107), la Commissione ha espresso dubbi rispetto alla ragionevolezza dell'ipotesi soggiacente dello scenario controfattuale, secondo cui FDJ avrebbe potuto sfruttare i propri diritti alle stesse condizioni a tempo indeterminato.

(112) Il metodo 4 si basa su una revisione dell'orizzonte temporale dei diritti esclusivi nello scenario controfattuale e, di conseguenza, su un adeguamento dell'andamento dei tassi di commissione. Tale adeguamento è illustrato in dettaglio nei paragrafi che seguono.

(113) Limitando la durata delle condizioni per lo sfruttamento dei diritti esclusivi pre legge PACTE a 25 anni, il metodo 4 sarebbe più prudente rispetto all'ipotesi utilizzata nei tre metodi originari, vale a dire che, in assenza della legge PACTE, FDJ avrebbe continuato a sfruttare tutti i diritti esclusivi concessi alle stesse condizioni senza limiti di tempo.

(114) La Commissione ritiene infatti che non sia certo che, anche in assenza della legge PACTE, FDJ avrebbe potuto sfruttare i diritti esclusivi concessi a tempo indeterminato nell'ambito del regime pre legge PACTE, in particolare in ragione del fatto che in passato il quadro normativo è stato modificato periodicamente e che, con la legge PACTE, la Francia ha effettivamente deciso di limitare la durata dei diritti esclusivi (a 25 anni) nel contesto del trasferimento della maggioranza del capitale di FDJ al settore privato. Il metodo 4 consente di tenere conto di tale incertezza introducendo, nello scenario controfattuale, l'ipotesi che, in assenza della legge PACTE e della privatizzazione di FDJ, i diritti esclusivi di FDJ sarebbero comunque scaduti dopo 25 anni. Alla luce degli sviluppi economici (come l'emergere di operatori di gioco d'azzardo online a seguito della liberalizzazione del 2010), la Commissione ritiene che una durata di 25 anni sia più realistica di una durata senza limiti specifici. Tale durata può essere ritenuta prudente, considerato che i diritti esclusivi erano stati concessi prima del 2019 a partire dagli anni Settanta, vale a dire da oltre 40 anni.

(115) In tale contesto, il metodo 4 si fonda su uno scenario controfattuale che prevede una durata fissata a 25 anni. In tal modo è attenuato il primo impatto negativo della legge PACTE sul valore dei diritti esclusivi, considerato dalle autorità francesi nei metodi 1, 2 e 3 [cfr. considerando 22, lettera a)], conformemente ai dubbi espressi dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento (considerando 106 e 107 della decisione di avvio del procedimento).

(116) Tale scenario è chiaramente più prudente degli scenari elaborati dalla CPT sulla base dei metodi 1, 2 e 3, in ragione dell'interruzione dei flussi di cassa positivi oltre i 25 anni.

(117) Tuttavia il metodo 4 prevede un altro adeguamento, vale a dire una modifica della remunerazione (tasso di commissione) di FDJ nello scenario pre legge PACTE. Le autorità francesi hanno trasmesso, su richiesta della Commissione, dei parametri per il tasso di commissione riveduti alla luce di una durata teorica dei diritti esclusivi di 25 anni.

(118) Infatti è possibile ritenere che, in una situazione in cui il godimento dei diritti esclusivi può cessare prima (dopo 25 anni, quindi senza un orizzonte temporale illimitato), i rischi finanziari per FDJ sarebbero relativamente più elevati, in quanto il tempo a disposizione dell'impresa per generare rendimenti sarebbe ridotto. In un tale modello è quindi possibile sostenere che la riduzione dei tassi di commissione (e quindi la diminuzione della remunerazione di FDJ) sarebbe meno significativa rispetto a una situazione in cui i diritti sono destinati a essere esercitati in perpetuo.

(119) L'andamento dei tassi si basa sull'aumento delle puntate previsto nel piano aziendale utilizzato per calcolare la compensazione ([62]). In tale contesto, le autorità francesi hanno fatto riferimento alle ipotesi degli altri metodi, adeguando la frequenza della riduzione dei tassi di commissione per tener conto della scadenza dei diritti esclusivi prevista dopo 25 anni.

(120) La Commissione ritiene che basarsi su una durata limitata dei diritti nello scenario controfattuale in assenza della legge PACTE (in altre parole, considerare che FDJ avrebbe continuato a beneficiare delle condizioni pre legge PACTE, ma solo per 25 anni, fino al 2044) rappresenti un approccio prudente per assicurarsi dell'assenza di aiuti.

([62]) Storicamente, il ministro del Bilancio ha periodicamente modificato i livelli delle commissioni spettanti a FDJ (per categoria di gioco tra il 1997 e il 2016 e poi per intervallo di tasso di restituzione ai giocatori a partire da 2016). Tali modifiche hanno seguito tendenzialmente, al di là degli eventi ciclici, gli andamenti delle puntate dei giocatori.

(121) Per quanto riguarda il tasso di commissione nello scenario con durata limitata, la Commissione ritiene che una riduzione meno marcata dei tassi di commissione possa essere giustificata alla luce della limitazione della durata dei diritti a 25 anni nel piano aziendale pre legge PACTE. La Commissione è infatti del parere che la durata dei diritti e il livello di remunerazione siano concettualmente collegati, il che influenza sia la remunerazione che la redditività di FDJ. Inoltre la Commissione osserva che la Francia ha adattato solo la frequenza delle riduzioni dei tassi, in linea con l'aumento previsto delle puntate e con gli adeguamenti apportati storicamente prima della legge PACTE.

(122) Le ipotesi alla base del metodo 4 si traducono in un valore dei diritti nello scenario controfattuale (in assenza della legge PACTE) di *[…]* EUR.

(123) Poiché il valore dei diritti nello scenario fattuale (post legge PACTE) è pari a *[…]* EUR, il metodo 4 si traduce in una compensazione di 97 milioni di EUR superiore (rispetto ai 380 milioni di EUR calcolati dalla CPT), per un totale di 477 milioni di EUR.

6.1.5.1.3. Conclusione

(124) In conclusione, la compensazione risultante dal metodo 4 è di 477 milioni di EUR, ossia di 97 milioni di EUR superiore rispetto alla remunerazione calcolata dalla CPT (380 milioni di EUR).

(125) Al fine di corroborare l'assenza di aiuti, la Commissione osserva che la Francia si è impegnata ad aumentare il valore della compensazione di 97 milioni di EUR rispetto alla remunerazione calcolata dalla CPT.

7. **CONCLUSIONE**

(126) La Commissione conclude che la concessione dei diritti esclusivi a FDJ da parte della legge PACTE non ha conferito un vantaggio economico a FDJ.

(127) Pertanto, la misura non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La misura adottata dalla Repubblica francese a favore di Française des Jeux, aumentata di 97 milioni di EUR, non costituisce un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Articolo 2

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 31 ottobre 2024

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Vicepresidente esecutiva