

**ATTI PARLAMENTARI**

**XIII LEGISLATURA**

---

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. LXVI**  
**n. 1**

**RELAZIONE**  
**SULLO SVOLGIMENTO DELLE LOTTERIE NAZIONALI**  
**(ANNI 1993-1996)**

*(Articolo 7 della legge 26 marzo 1990, n. 62)*

*Presentata dal Ministro delle finanze*  
**(VISCO)**

---

*Trasmessa alla Presidenza il 23 maggio 1997*

---

MINISTERO DELLE FINANZE  
AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

**RELAZIONE**  
**SULLO SVOLGIMENTO**  
**DELLE LOTTERIE NAZIONALI**

*Premessa.*

Nel 1993, con la relazione sullo svolgimento delle lotterie nazionali nell'anno precedente venne compiuta una approfondita analisi sulle motivazioni che non consentivano di superare la perdurante stagnazione della vendita dei biglietti (accertata al termine del primo quadriennio di gestione del settore da parte dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato) e, quindi, di ottenere più soddisfacenti risultati in termini di aumento delle entrate erariali.

Le ragioni che non consentivano un sostanziale miglioramento delle vendite vennero individuate nei seguenti punti:

rigidità della rete di distribuzione e di vendita, fondata pressoché esclusivamente sui magazzini vendita e sulle rivendite di generi di monopolio, con la conseguenza che, dovendo il magazzino fornire soltanto determinate rivendite, l'efficienza del punto di distribuzione restava condizionata e circoscritta all'interesse che i rivenditori di generi di monopolio riservavano all'operazione;

complessità del sistema contabile, fondato sulla disciplina della contabilità relativa alla commercializzazione dei tabacchi lavorati, con l'adozione di un sistema di controllo e di scritture poco compatibili con la dinamica necessaria per una efficiente gestione del particolare settore;

la limitata duttilità della rete di vendita non rende possibile l'utilizzo di qualsiasi metodologia di *marketing*, fra le quali assume particolare rilievo la consegna dei biglietti al domicilio dei venditori con la conseguente eliminazione di una delle cause della ridotta vendita.

In relazione alle prospettate motivazioni, l'Amministrazione si è dedicata nel triennio testé trascorso ad attuare le iniziative necessarie a realizzare il rilancio del settore, adottando i provvedimenti compatibili con il preesistente quadro normativo.

In particolare è stato attivato un sostanziale snellimento delle procedure contabili e gestionali, sottraendo i biglietti della lotteria alla rigida regola della contabilità dei tabacchi, con l'introduzione,

fra l'altro, della più sicura copertura dell'intero valore dei biglietti in distribuzione con la garanzia fideiussoria.

Particolare attenzione è stata dedicata alle attività pubblicitarie, con l'introduzione di metodologie risultanti più proficue ai fini della promozione della vendita dei biglietti. Infatti l'affidamento di detta attività a seguito di pubblica gara fra i due enti televisivi a diffusione nazionale — RAI e MEDIASET — non risultava soddisfacente, giacché l'aggiudicazione all'uno o all'altro dei due enti comportava comunque la mancata copertura di circa il 50 per cento dell'audience complessiva.

Pertanto, dal sistema di aggiudicazione concorsuale, si è passati ad un progetto di pubblicità congiunta elaborato dai due enti, unici detentori a quel momento di reti nazionali, con la conseguente diffusione del messaggio pubblicitario su tutto il territorio nazionale. Di recente a tale progetto è stato associato anche il Gruppo Cecchi Gori al quale, in relazione all'audience delle proprie reti, ammesse nel frattempo alla diffusione nazionale, è stato attribuito il compenso del 2 per cento del *budget* stanziato, rispetto al 48 per cento riconosciuto sia alla RAI che alla MEDIASET.

È rimasto escluso il rapporto con la stampa e con le altre forme di comunicazione perché l'Amministrazione ha ritenuto premiante in modo assoluto il messaggio radiotelevisivo ed in tal senso ha avanzato proposta di una interpretazione anche normativa della diversa connotazione della pubblicità commerciale rispetto a quella istituzionale, cui si riferisce l'obbligo *ex lege* di una riserva percentuale a favore della stampa e delle radiotelevisioni private da parte delle Amministrazioni dello Stato.

Tuttavia, poiché il Consiglio di Stato ha espresso il parere confermativo dell'obbligo, e non avendo avuto seguito la proposta di modifica normativa, ci si sta ora adeguando agli obblighi di riserva a favore dei sodalizi protetti, rivolgendosi al mercato pubblicitario, a mezzo pubblica gara, affinché gli operatori specializzati suggeriscano il modo più conveniente per irradiare il messaggio pubblicitario di supporto alle Lotterie.

Le iniziative avanti illustrate, ancorché migliorative della accertata situazione di fatto, non erano né potevano essere idonee da sole a realizzare l'auspicato recupero del *trend* di vendita, qualora non fosse stato possibile operare una scelta di fondo sull'assetto distributivo.

Al riguardo si era ritenuto indispensabile realizzare una struttura distributiva di tipo privatistico che, operando sul mercato con snellezza e rapidità, assicurasse la più ampia diffusione dei biglietti su tutto il territorio nazionale, utilizzando adeguati strumenti di monitoraggio che consentissero all'Amministrazione il pronto adeguamento alle esigenze del mercato.

Tale struttura era stata individuata nell'ATI-Azienda tabacchi italiani spa, in quanto organismo societario totalmente partecipato dall'Amministrazione e che, con l'apporto di diversi operatori commerciali dei vari settori avrebbe dovuto svolgere tutte le attività gestite dai Monopoli di Stato a livello centrale e periferico.

Il progetto, però, non ha trovato il favorevole parere del Consiglio di Stato, mentre le proposte di modifica della vigente normativa cui tale parere era subordinato, non hanno trovato favorevole accoglimento.

*Lotterie tradizionali.*

In relazione anche alle considerazioni esposte in premessa, si riportano i principali dati sintetici delle tredici lotterie tradizionali per ciascuno degli anni dal 1993 al 1996:

*Anno 1993*

lotterie effettuate n. 13, abbinate a n. 15 manifestazioni:  
biglietti venduti n. 53.488.777;  
incasso lordo lire 267.443.885.000;  
utile erariale lire 71.348.000.000.

*Anno 1994*

lotterie effettuate n. 13, abbinate a n. 15 manifestazioni:  
biglietti venduti n. 56.949.680;  
incasso lordo lire 284.748.400.000;  
utile erariale lire 75.997.000.000.

*Anno 1995*

lotterie effettuate n. 13, abbinate a n. 20 manifestazioni:  
biglietti venduti n. 62.898.695;  
incasso lordo lire 314.493.475.000;  
utile erariale lire 85.644.000.000.

*Anno 1996*

lotterie effettuate n. 13, abbinate e n. 27 manifestazioni:  
biglietti venduti n. 59.401.505;  
incasso lordo lire 297.007.525.000;  
utile erariale lire 81.575.000.000.

Per tale anno il prezzo del biglietto è rimasto invariato (lire 5.000), mentre si è verificata la riduzione delle vendite per alcune lotterie sovraccariche di manifestazioni abbinate e la cui ripartizione più che frazionata del terzo degli utili destinati agli enti organizzatori probabilmente ha determinato resistenza nel dispiegare un conseguente e corrispondente sforzo pubblicitario.

*Lotterie istantanee.*

Nella prospettazione delle varie ipotesi di modifica del sistema di gestione delle lotterie nazionali, formulate con la relazione del 1993, veniva auspicata, fra le scelte di fondo la immediata introduzione delle lotterie ad estrazione istantanea, il cui volume di affari, sull'esperienza acquisita in altri paesi, avrebbe consentito di realiz-

zare una sostanziale crescita del settore soprattutto in termini di utili per l'erario.

Le lotterie istantanee vengono attuate con la vendita di tagliandi sui quali, mediante una speciale vernice asportabile con abrasione («gratta e vinci»), viene occultata una combinazione di numeri o di simboli, che risulta vincente se risponde a quanto previsto dalle predeterminate regole del gioco.

La ragione del successo che ha incontrato questa modalità di gioco nei diversi paesi ove viene praticata è da ricercare essenzialmente nella partecipazione diretta del concorrente al gioco e, quindi, nell'appagamento immediato che tale partecipazione comporta, mentre nelle lotterie tradizionali è differito al momento dell'estrazione.

Il protagonismo insito nelle lotterie istantanee, costituisce l'elemento diversificante rispetto alle lotterie tradizionali, nelle quali la vincita è una mera remota eventualità, in quanto i premi sia pure di elevato valore sono limitati nel numero (mediamente 30 per circa 1.500.000 biglietti), il risultato della lotteria discende da un procedimento al quale il giocatore rimane del tutto estraneo, mentre il tempo che intercorre tra l'acquisto del biglietto e la data dell'estrazione limita notevolmente l'interesse alla manifestazione, al punto che spesso si perde di vista il biglietto acquistato e, quindi, la possibilità di reclamare la eventuale vincita (nel 1992 i premi dei quali non è stato chiesto il pagamento hanno raggiunto la cifra di 15.200.000.000 di lire, pari a circa il 15 per cento della massa premi, nel 1993 lire 11.562.900.000, nel 1994 lire 8.251.400.000 e nel 1995 lire 15.377.400.000).

Nelle lotterie istantanee, invece, il giocatore è psicologicamente convinto di essere il protagonista esclusivo del gioco, in quanto nel tempo che intercorre tra l'acquisto del biglietto e l'operazione di abrasione della zona occultata viene a conoscenza dell'esito della giocata, escludendo qualsiasi intervento di altri soggetti. Inoltre, in base alle regole del gioco ed ai messaggi pubblicitari che ha ricevuto, ha acquisito la consapevolezza di avere una elevata probabilità di vincita e che il premio, vinto almeno fino ad un certo importo, gli sarà pagato immediatamente.

Pertanto, gli elementi fondamentali caratterizzanti le lotterie istantanee, per assicurarne il successo, sono:

- 1) elevato numero di premi, ancorché di basso importo;
- 2) attivazione di una vasta rete di vendita;
- 3) introduzione periodica di nuove tipologie di gioco, anche coesistenti e lasciando in vita fino ad esaurimento quelle introdotte in precedenza;
- 4) organizzazione di centri di distribuzione per l'approvvigionamento continuo ed immediato dei biglietti ai venditori;
- 5) cessione al venditore del «pacchetto» (di 500 biglietti) al netto dell'aggio e al netto del valore di un numero certo di premi presenti in ciascun pacchetto;
- 6) azione promozionale e pubblicitaria ad elevata incisività, soprattutto in occasione dell'introduzione di nuove tipologie di gioco.

In relazione ai suesposti principi, l'azione dell'Amministrazione per il lancio della nuova modalità di gioco è stata improntata sia sul piano fattuale che su quello normativo.

In merito a quest'ultimo riferimento va tenuto presente che la possibilità di attivare le lotterie istantanee trova fondamento nell'articolo 6 della legge 26 marzo 1990, n. 62, che ne ha prevista la istituzione, e nel regolamento adottato con decreto ministeriale 12 febbraio 1991, n. 183, che ne ha disciplinato lo svolgimento.

Alla disciplina risultante dalla citata normativa sono stati appor-  
tati i necessari adeguamenti utilizzando gli strumenti legislativi pre-  
disposti per gli interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno  
1994.

In tale contesto assume particolare rilevanza l'articolo 11 della  
legge 24 dicembre 1993, n. 537 con il quale, nell'autorizzare il  
Ministro delle finanze a dare corso alle lotterie istantanee, è stato  
stabilito il principio che i relativi proventi erano destinati alla cop-  
ertura dell'onere per il fondo istituito con la stessa norma presso il  
Ministero del lavoro e della previdenza sociale per fronteggiare l'e-  
mergenza occupazionale; di conseguenza una entrata erariale, an-  
ziché destinata come consuetudine a supplire ad esigenze generali  
di spesa pubblica, riceveva una mirata e specifica utilizzazione e  
per una finalità, fra l'altro, di elevato contenuto sociale (commi 31  
e 34).

Con la stessa norma (comma 36) si provvedeva a modificare  
l'articolo 6, comma 2, della legge n. 62 del 1990, limitativo della  
vendita dei biglietti delle lotterie istantanee soltanto alle rivendite  
di generi di monopolio ed alle ricevitorie del lotto, estendendo tale  
vendita a tutti gli esercizi commerciali, come già previsto per le lot-  
terie tradizionali, e ciò al fine di soddisfare l'esigenza postulata al  
precedente punto 2). In particolare quest'ultima norma ha consen-  
tito di elevare i punti vendita da 58 mila ad oltre 120 mila.

Ulteriori modifiche alla normativa di settore venivano apportate  
con l'articolo 11 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557 con-  
vertito nella legge 26 febbraio 1994, n. 133, al fine di adeguare la  
disciplina alla realizzazione dei principi fondamentali di efficienza,  
tempestività e funzionalità posti a base del successo delle lotterie  
istantanee. In particolare è stato previsto a favore dei venditori il  
versamento dei proventi della vendita dei biglietti al netto del pro-  
prio aggio e dell'importo dei premi pagabili direttamente dai ven-  
ditori medesimi.

Peraltro, prima di pervenire al delineato assetto normativo,  
l'Amministrazione si era attivata con l'Istituto Poligrafico e Zecca  
dello Stato, al quale l'articolo 4 del citato regolamento n. 183 del  
1991 riserva la stampa dei biglietti, al fine di pervenire alla defini-  
zione dei progetti operativi che consentissero il lancio della nuova  
forma di gioco, fondata su un procedimento che garantisse la mas-  
sima sicurezza da ogni forma di manipolazione e contraffazione,  
per la tutela degli essenziali obiettivi della tutela della fede pub-  
blica e degli interessi erariali.

Acquisiti i necessari strumenti normativi e messo a punto il  
procedimento, in data 28 febbraio 1994 è stata lanciata la prima  
delle lotterie istantanee denominata «La fontana della fortuna».

Il successo della nuova modalità di gioco si è manifestato con effetto pressoché immediato, in quanto il mercato ha riservato a tale manifestazione un'accoglienza che ha superato ogni aspettativa.

Infatti nel corso dell'anno 1994 sono stati venduti n. 554.551.000 biglietti per l'incasso complessivo di lire 1.109.102.000.000, con un utile per l'erario di lire 459.425.060.000, a fronte di un importo preventivato di 240 miliardi.

Per il successivo anno 1995 l'iniziale successo si è manifestato in termini ancora più eclatanti, talché i biglietti venduti hanno raggiunto il numero di 1.408.766.500 per l'incasso di lire 2.817.533.000.000 ed un utile erariale di lire 1.188.014.240.000.

Dal 1° luglio 1996, in attuazione del decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito nella legge 8 agosto 1996, n. 425 (articolo 11, commi 4 e 5), il prezzo di vendita al pubblico dei biglietti è stato elevato da lire 2.000 a lire 2.500 e l'aggio ai rivenditori è stato ridotto dal 10 per cento all'8 per cento; ciò in funzione del reperimento di maggiori entrate erariali.

Complessivamente per l'anno 1996 sono stati venduti n. 1.865.425.300 biglietti per l'incasso di lire 4.016.030.500.000, con un utile per l'erario di lire 1.736.429.733.750.

Va segnalato che nel corso dello stesso anno 1996, per un errore di stampa dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, nella zona di Bergamo sono stati immessi in vendita biglietti riportanti vincite anomale, in quanto non previste dal piano finanziario di ripartizione dei premi. Tali vincite hanno interessato duemila biglietti per oltre ottanta miliardi di lire.

Poiché a tale vicenda ineriscono due ordini di interessi di preminente portata, quali la tutela della fede pubblica e la tutela degli interessi erariali, la questione potrà essere definita allorché l'Avvocatura Generale dello Stato avrà espresso il parere richiesto al riguardo dall'Amministrazione anche sulla efficacia del regolamento di validazione in vigore presso il Poligrafico.

### *Conclusioni.*

Dall'esame dei risultati di gestione dell'ultimo triennio, risulta che a fronte dell'utile erariale di lire 240 miliardi conseguito dal settore delle lotterie tradizionali, l'utile derivante dalla gestione delle lotterie istantanee ammonta a circa lire 3.400 miliardi.

Tale risultato è di per sé indicativo della esatta individuazione della strada che doveva essere intrapresa per dare nuovo impulso al settore delle lotterie nazionali, come rappresentato nella relazione illustrativa del 1993.

Sulla base del lavoro svolto nell'ultimo triennio, e delle esperienze maturate, è possibile fin d'ora stabilire che il settore trainante delle lotterie nazionali sarà quello delle lotterie istantanee, il cui sviluppo è in funzione della capillarità distributiva, della pluralità delle combinazioni proposte, della estensione e della efficacia dell'immagine mediante l'utilizzo mirato dei diversi mezzi di informazione. Senza questi è difficile sperare in un mantenimento del successo.

All'impegno crescente dell'Amministrazione occorrerà far corrispondere l'adeguatezza degli strumenti per poter bene operare e conseguire il possibile obiettivo di un crescente gettito.

A tal fine il Comitato Generale per i Giochi, che è Organo propositivo e di coordinamento per la gestione dei giochi ha suggerito all'Amministrazione dei Monopoli di Stato talune azioni che possono essere svolte, tenendo conto delle possibilità offerte dalla delega legislativa e cioè:

- 1) il coordinamento dei mezzi pubblicitari con specifico riferimento alle varie forme di manifestazione;
- 2) le modalità di distribuzione dei biglietti, vagliando la possibilità che vengano utilizzati anche mezzi telematici;
- 3) la ottimizzazione dei sistemi utilizzati per l'estrazione dei biglietti vincenti.