

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. LXVI
n. 1

RELAZIONE

SULLO SVOLGIMENTO DELLE LOTTERIE NAZIONALI

(Anno 2000)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

Comunicata alla Presidenza il 12 novembre 2001

INDICE

Relazione sullo svolgimento delle lotterie nazionali	<i>Pag.</i>	5
Iniziative assunte nell'anno 2000	»	9

*RELAZIONE ANNUALE – AI SENSI DELLA LEGGE 26 MARZO 1990, n. 62 –
SULLO SVOLGIMENTO DELLE LOTTERIE NAZIONALI*

* * * * *

All'Amministrazione dei Monopoli di Stato, col D.P.R. 16 dicembre 1988, n. 562, sono state affidate le lotterie nazionali già assegnate alla Direzione Generale delle Entrate Speciali; successivamente (febbraio 1994), sono state attivate, le lotterie ad estrazione istantanea ("gratta & vinci"), già previste dalla legge 26 marzo 1990, n.62.

Per l'attività della stampa dei biglietti delle lotterie nazionali, l'Amministrazione dei Monopoli di Stato ha dovuto necessariamente avvalersi, dell'Istituto Poligrafico dello Stato, fatta eccezione della lotteria del Carnevale 1999 che, per i cronici ritardi di consegna dell'Istituto, venne affidata con gara alla Scientific Games. L'esperimento, buono per i risultati qualitativi e per il notevole risparmio economico realizzato per i prezzi più bassi effettuati, non ebbe altro seguito per il ricorso presentato dal Poligrafico (che pur aveva partecipato alla gara), avendo il Tar del Lazio ribadito la riserva del Poligrafico nella stampa dei biglietti. L'affidamento della stampa al suddetto Istituto è stato, quindi, obbligato per l'anno in esame, avendo il TAR ribadito la classificazione dei biglietti di lotteria quali "carte valori".

Tale affidamento ha evidenziato, anche nel 2000, quei disservizi in termini di economicità, di rispetto dei termini previsti per le forniture e di qualità dei prodotti, già riscontrati negli anni precedenti.

Per la distribuzione dei biglietti l'Amministrazione si è avvalsa di:

- a) 580 circa magazzini vendita che forniscono i biglietti alle tabaccherie ed alle ricevitorie del lotto e, laddove non operano concessionari privati, anche a punti diversi;
- b) quattro privati concessionari, per la fornitura di biglietti a punti diversi dalle tabaccherie e dalle ricevitorie su base territoriale (zone di Alessandria,

Brescia, Torino, Genova, Parma, Bologna, Roma ed Ancona) in regime di "prorogatio" fin dal 1994. Al riguardo l'Amministrazione aveva provveduto nel mese di maggio 1998 ad indire una gara europea per il servizio di distribuzione, ma avverso tale gara l'Associazione Nazionale Concessionari ed Operatori di Lotterie - ANCOL - aveva ottenuto in sede giurisdizionale un provvedimento di sospensiva, così che l'Amministrazione aveva dovuto disporre l'annullamento del bando di gara;

- c) AUTOGRILL S.p.A. che, utilizzando una speciale convenzione, rifornisce direttamente la propria rete sulle autostrade e costituisce, per fatturato, un'importante struttura di diffusione delle lotterie;
- d) A.&G. MARCO, primaria società, selezionata nel settore della distribuzione dei quotidiani a carattere nazionale. L'esperimento, che aveva indubbi presupposti positivi (pagamento al prelievo, responsabilità ben definite, penalità considerevoli per i ritardi, etc.), non ha, comunque, prodotto effetti sul volume delle vendite in quanto la Società non è riuscita ad adattare la propria rete distributiva ad un'attività così specifica quale la distribuzione dei biglietti delle lotterie. Le asserite difficoltà, connesse alla necessità dell'Amministrazione di sistemi rigidi di contabilità e di resa che hanno comportato notevoli difficoltà di avvio del progetto alternativo di distribuzione, erano state, peraltro, preventivate tanto che l'Amministrazione aveva subordinato il mantenimento della convenzione al raggiungimento di livelli accettabili di vendita dei biglietti (2,2 milioni: lotteria Italia; 10 milioni: istantanee). Peraltro, già qualche mese prima della scadenza della convenzione, in considerazione delle evidenziate difficoltà distributive, l'Amministrazione aveva provveduto ad attivare i Magazzini Vendita operanti nelle zone per le quali la Soc. A & G. Marco non riusciva ad assicurare un regolare approvvigionamento. La convenzione, il cui periodo iniziale di prova era stato determinato fino alla lotteria Italia 2000, è stata, quindi, disdetta.

Per l'individuazione delle manifestazioni annuali da abbinare alle lotterie nazionali (L.26 marzo 1990, n.62), sono stati tenuti presenti i criteri fissati dalla legge e le indicazioni emergenti dai pareri delle competenti Commissioni parlamentari (l'importanza delle manifestazioni, l'equilibrata

ripartizione geografica con partecipazione delle diverse entità locali, la rotazione dei diversi avvenimenti, etc.), sempre considerando che le manifestazioni di più consolidata tradizione e con maggiore percezione del pubblico, costituiscono elemento trainante per la vendita dei biglietti e garantiscono un maggior gettito erariale.

Nel 2000, come già nei due anni precedenti, si è ravvisata l'opportunità di ridurre il numero delle lotterie limitandole a sei (sette nel 1999), privilegiando, quali capofila, quelle di maggiore notorietà (si vedano allegati da n. 1 a n.8). Complessivamente, per le sei lotterie, si è avuta una vendita di n. 29.768.322 biglietti con una erogazione globale di 55.116.262.000 di premi. Di tale importo £.6.496.700.000 sono in corso di versamento all'Erario per premi non reclamati.

La suddetta scelta avrebbe dovuto consentire:

- una più lunga permanenza sul mercato delle singole lotterie;
- la prosecuzione dell'esperimento già intrapreso negli anni precedenti inserendo nei biglietti di lotterie tradizionali elementi mutuati dalle lotterie ad estrazione istantanea (così come raccomandato dalle Commissioni Parlamentari e già sperimentato dall'Amministrazione).

Il decreto ministeriale di individuazione delle lotterie per ridurre il numero ha dovuto, per il 2000, associare una pluralità di manifestazioni per ciascuna lotteria, correlate allo svolgimento temporale degli abbinamenti, circostanza che non ha favorito il conseguimento di risultati di vendita positivi, perché se da un lato gli abbinamenti "a grappolo" contribuiscono alla conoscenza delle realtà locali, di contro finiscono per disorientare gli acquirenti di biglietti che non riescono a percepire la "storicità" e la tradizione delle lotterie.

Analogamente a quanto avvenuto nel 1998 e nel 1999, anche nel 2000 per la Lotteria Italia sono stati inseriti elementi di gioco peculiari delle lotterie istantanee, che hanno fatto registrare un notevole interesse del pubblico con una consistente vendita di biglietti (25 milioni circa), risultato certamente soddisfacente anche se minore del precedente anno (29 milioni circa). Occorre al riguardo, però, considerare che la trasmissione televisiva

collegata (Carramba che fortuna), riproposta dalla RAI per il terzo anno, non presentava elementi di novità rispetto alle precedenti edizioni.

La contrazione della spesa complessiva, emersa nell'anno 2000 nel settore dei giochi - soltanto il gioco del lotto ha subito una flessione del 27,15% - è comune anche alle lotterie nazionali, più contenuta per le tradizionali (-17,71%) ma più preoccupante per quelle ad estrazione istantanea (-32,42%) (all. da n.9 a n.22).

La perdurante crisi di tale ultimo gioco è ascrivibile a diverse cause concomitanti che hanno determinato una profonda disaffezione del pubblico per una tipologia che, nell'anno di introduzione ed in quelli immediatamente successivi, aveva raccolto un notevole favore dei giocatori raggiungendo livelli altissimi di vendita.

Certamente tra le cause deve essere annoverata la sfiducia psicologica per i noti "fatti di Curno" (non ancora risolta, con numerosi provvedimenti giudiziari in corso, per la mancata disponibilità dell'I.P.Z.S.), ma altri motivi vanno ricercati nelle difficoltà distributive, nella mancanza di tempestivo approvvigionamento determinato dai ritardi di consegna, nel rigido utilizzo del budget pubblicitario e nella poca appetibilità sia delle varie modalità di gioco che dei premi.

In relazione al contenzioso insorto a seguito dell'errata stampa dei biglietti, da parte del Poligrafico dello Stato, occorre evidenziare che a fronte di richieste di pagamento di consumatori per un totale di 83 miliardi per n.2.622 biglietti anomali, l'Amministrazione ha versato per decreti ingiuntivi, ad oggi, soltanto £.460 milioni. Nell'attesa della definizione dei provvedimenti giudiziari ancora in corso, l'Amministrazione cautelativamente, fin dall'agosto 1998, ha provveduto ad accantonare una considerevole somma (oltre 20 miliardi), di pagamenti dovuti al Poligrafico per forniture di stampa.

Una causa non secondaria va individuata, inoltre, nella disaffezione da parte degli operatori della rete di distribuzione e di vendita (essenzialmente: magazzini vendita, tabaccherie ed edicole), con scarso interesse alla commercializzazione anche per una rigidità determinata, per le tabaccherie, dalla periodicità del prelievo dei tabacchi (limite all'adeguamento alla richiesta del mercato nel breve tempo) mentre, per gli altri punti di vendita, il

limite è da individuarsi nella scarsa presenza (o inesistenza) a livello periferico, essendo privilegiati (per maggiori volumi e minori costi) i centri urbani di maggior interesse commerciale.

A complicare lo scenario la circostanza che, essendo noto il bando per la concessione a privati del settore, si sono create attese con inevitabili contrazioni nel volume di vendita dei biglietti, per rendere meno onerosa la partecipazione alla gara e migliori i risultati della gestione "privata".

In merito, poi, all'utilizzo del budget pubblicitario va evidenziato come il parere espresso già nel 1996 dal Consiglio di Stato, ha allineato la pubblicità (commerciale) delle lotterie a quella istituzionale, imponendo il rispetto della riserva prevista dalla vigente normativa (50% per la stampa e 15% per le televisioni locali ed emittenti radiofoniche locali e nazionali) e limitando a non più del 35% dell'importo disponibile la destinazione della pubblicità alle più incisive reti televisive nazionali. Ciò ha determinato in questi anni, e quindi anche nell'anno 2000, una utilizzazione non ottimale delle risorse che, nell'anno di riferimento e proprio a causa di una notevole contrazione nelle vendite, sono state ancora più limitate rispetto ai precedenti esercizi.

Ciò in presenza di accesa attività concorrenziale delle concessionarie di altri giochi, non sottoposte a tale limitazione.

Infine, è stato superato il disservizio dell'Istituto Poligrafico dello Stato, di cui si è già fatto cenno, in virtù dell'articolo 7 del D.L. 30 settembre 2000 n.268 convertito in legge 23 novembre 2000, n.354, che ha statuito non assimilabili alle carte valori i biglietti delle lotterie, abolendo l'esclusiva di stampa del Poligrafico.

INIZIATIVE ASSUNTE NELL'ANNO 2000

Con una direttiva del 1998 del Ministro delle Finanze protempore, era stato affidato ad una Commissione ministeriale il compito di valutare la sussistenza delle condizioni giuridiche, tecniche ed economiche per l'affidamento al settore privato delle lotterie nazionali

La complessità dell'esame e le valutazioni politiche conseguenti, hanno reso possibile licenziare la stesura definitiva solo nel mese di novembre

2000, essendo stato il testo del bando di gara più volte rielaborato per ripetuti pareri del Consiglio di Stato e dell'Ufficio del Coordinamento legislativo. La richiamata complessità dei problemi ha lasciato l'Amministrazione nell'incertezza sulle iniziative gestionali da portare avanti nel mentre e, soprattutto, sulla tempestività degli impegni da assumere.

Pur tuttavia si sono intraprese le seguenti iniziative che, progettualmente, sono state considerate coerenti al rilancio del settore ed alla gara in atto:

- è stata nuovamente indetta la gara (come per gli anni '98 e '99) tra le emittenti nazionali per l'attività di sostegno delle lotterie. Contrariamente agli anni precedenti ha partecipato solo la RAI, il cui progetto, con le successive integrazioni apportate per renderlo più efficace, si è incentrato sull'attività di diffusione di due lotterie tradizionali (Agnano e Monza) e sulla lotteria istantanea "Goal", operata con interventi pubblicitari all'interno di programmi televisivi. L'attività svolta dalla RAI ha riguardato, nel complesso, prevalentemente il sostegno alla lotteria Italia con la trasmissione "Carramba che fortuna" che per il terzo anno consecutivo ha contribuito in modo determinante al successo della lotteria;
- è stata effettuata un'indagine, affidata all'Istituto Eurisko, per acquisire gli elementi conoscitivi e di valorizzazione necessari a massimizzare l'azione pubblicitaria, indirizzandola verso i settori di pubblico più interessati, per sollecitarne la motivazione all'acquisto. Al riguardo è stato elaborato un rapporto sul contesto sociologico dei giocatori, effettivi e potenziali, per identificare i punti di forza e di debolezza dei prodotti. Inoltre, è stata effettuata un'analisi sugli attuali comportamenti di fruizione e sulla propensione all'uso futuro delle lotterie nazionali, associata alle attese e alle possibili aree di intervento migliorativo;
- è stata effettuata una ricerca di marketing, affidata all'Istituto CIRM, per individuare il vissuto, la conoscenza e la propensione verso le lotterie istantanee, le reazioni dei giocatori ad alcune ipotesi di innovazione, nonché le tipologie più gradite di prodotti, di modalità del gioco e di ripartizione del montepremi.

- con gara tra le maggiori società del settore, è stata affidata la consulenza pubblicitaria alla EURO RSCG ROMA, con compenso stabilito in misura fissa e non commisurato al volume degli investimenti. Alla società sono state chieste le attività di pianificazione ed acquisto di spazi pubblicitari nei vari media e di produzione del messaggio pubblicitario, con l'elaborazione di un progetto concernente le linee strategiche della creatività e del marketing. Nell'aspettativa dell'Amministrazione tale attività era finalizzata a rilanciare e riaffermare in maniera forte e distinta le lotterie, facendole percepire come giochi facili, divertenti e coinvolgenti. Da parte dell'Agenzia di consulenza è stata segnalata la necessità di sostenere il lancio di nuovi prodotti (ideati dalla stessa Società e preventivamente "testati" con indagini di mercato, di cui si dirà innanzi) con un adeguato investimento pubblicitario per raggiungere la soglia di visibilità richiesta dal mercato.

Tale investimento è stato valutato dalla Euro Rscg in misura pari a circa il 6% del valore complessivo dei biglietti prodotti.

Al riguardo, il Comitato Generale per i Giochi, istituito con la legge 10.8.1988, n. 357, ha ritenuto opportuno contenere la spesa pubblicitaria, rinviando al futuro concessionario scelte più impegnative in merito a tale aspetto e, conseguentemente ha valutato gli investimenti pubblicitari in misura pari al 2% del valore complessivo dei biglietti prodotti.

In relazione a tale decisione l'attività pubblicitaria per le lotterie si è conclusa già a fine agosto e, nel periodo successivo è stata riferita esclusivamente al programma televisivo abbinato alla Lotteria Italia, oltre che ad una campagna di affissione nella rete autostradale e negli Autogrill che hanno associato il biglietto-lotteria in un pacchetto di prodotti offerti a prezzo cumulativo. Gli investimenti pubblicitari nell'anno in esame sono stati di circa 17 miliardi.

Le ricerche sopra descritte hanno evidenziato come occorra:

- rinnovare la veste grafica dei biglietti;

- introdurre possibilità di scelta, di "gestione personale" del gioco e, comunque, di innovazioni alla formula che sembra aver perso le caratteristiche ludiche e di visibilità;
- cambiare la ripartizione del montepremi e pubblicizzarne meglio le caratteristiche;
- usare tematiche che colpiscano l'immaginario collettivo;
- proporre simultaneamente più tipologie di lotterie istantanee.

Alcune delle indicazioni emerse dalle suddette ricerche, ove possibile, sono state subito recepite dall'Amministrazione ed introdotte nelle lotterie istantanee di nuova indizione. Infatti, i successivi biglietti di "Gratta & Jackpot" e di "Caccia al proverbio" presentano una nuova veste grafica sia nel formato che nei colori. In dette lotterie, inoltre, sono state utilizzate modalità di gioco innovative ed è stata prevista una nuova ripartizione del montepremi con l'abolizione del premio minore (2.000 lire) non gradito dal pubblico e la reintroduzione di premi miliardari. Ma, nonostante tali iniziative, anche queste due ultime lotterie istantanee hanno fatto registrare risultati deludenti, per cui è da ritenere che le cause del mancato successo siano sempre da ricercare primariamente nelle difficoltà di stampa e di distribuzione che rendano difficile la penetrazione del mercato.

In una ottica più generale di settore, si deve notare che tra le cause che hanno determinato una flessione nel settore delle lotterie nazionali e degli altri giochi, deve essere considerata l'eccessiva proliferazione, sovrapposizione e concorrenzialità di altri giochi la cui gestione, affidata a soggetti diversi, non ha una coordinata attività di controllo.

La situazione si complica ancora maggiormente laddove si consideri che ciascuno dei concessionari elabora un'autonoma strategia di marketing, con campagne pubblicitarie e attività di collocazione nei punti vendita (spesso comuni), con ognuno dei quali sono stipulati atti di concessione diversi pur in presenza di attività analoghe, e con diverse

percentuali di aggio; così come diverso è il prelievo *tributario* gravante sul gioco.

Il settore delle lotterie, con gestione esercitata direttamente dallo Stato tramite l'Amministrazione dei Monopoli, dovrà essere affidato al privato a seguito dell'aggiudicazione della gara europea bandita nel mese di novembre 2000.

Al riguardo è previsto che l'affidatario del servizio assicuri la creatività dei giochi (con particolare riferimento alle lotterie istantanee), la produzione dei biglietti, la progettazione di tecniche di stampa ed, infine, la validazione per precludere ogni contraffazione. Il concessionario dovrà altresì provvedere al rifornimento della rete di vendita ed all'attivazione di una rete capillare informatica per la gestione automatizzata, completa di apparecchiature elettroniche, di attrezzature specifiche, di programmi e di linee di trasmissioni dati, che permettano la rilevazione, in tempo reale, e ne garantiscano sicurezza, affidabilità e continuità. Infine, curi anche il pagamento dei premi e la realizzazione dell'attività pubblicitaria.

Tale gara, conclusasi nel maggio 2001, non è ancora ultimata perchè il conseguente affidamento è stato sospeso per ricorsi dei partecipanti innanzi al TAR del Lazio. In particolare il Consiglio di Stato, da ultimo, ha accolto l'istanza di sospensione presentata da un concorrente disponendo l'invio degli atti al citato TAR la cui decisione sul merito è prevista per il corrente mese di ottobre.

La incisiva ristrutturazione del settore delle lotterie nazionali con la concessione a privati delle attività suddette dovrebbe ridurre taluni elementi di rigidità dell'attuale sistema (ad esempio, la scarsa capillarità della rete distributiva) in uno a quelli inerenti alle disposizioni normative che regolano la gestione diretta dello Stato ed impediscono, ad esempio, di avvalersi di strumenti idonei di copertura dei rischi derivanti da errori produttivi.

Tale ristrutturazione riserva, però, allo Stato le funzioni di indirizzo e di strategia generale nonché di controllo, esercitate con criteri rigorosi, disponendo di strumenti efficaci ed adottando regole di assoluta trasparenza a tutela dell'utente e dell'erario, a garanzia che la maggiore elasticità, peculiare dell'attività imprenditoriale privata, possa risultare determinante per il rilancio del settore e per l'ottimizzazione delle entrate erariali.

*Relazione approvata dal Comitato Generale per i Giochi nella riunione
del 14 ottobre 2001*