



## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

### INDAGINE CONOSCITIVA

*L'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA. POTENZIALITA' E CRITICITA' DEL SISTEMA NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE*

*Il codice fiscale e le problematiche collegate alle omocodie. L'adeguamento del codice fiscale ai soggetti nati all'estero ma residenti in Italia*

### AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

**Dott.ssa Rossella Orlandi**

*Roma, 10 febbraio 2016*

## Sommario

1. IL CODICE FISCALE DELLE PERSONE FISICHE .....	3
2. L'OMOCODIA .....	4
3. IL CODICE FISCALE DEI SOGGETTI NATI ALL'ESTERO .....	7
4. L'ADEGUAMENTO DEL CODICE FISCALE .....	11

## **1. IL CODICE FISCALE DELLE PERSONE FISICHE**

In base a disposizioni normative intervenute nel tempo, il codice fiscale, introdotto in Italia nel 1973, ha acquisito il ruolo di chiave identificativa di ogni soggetto nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, nei rapporti fra Pubbliche Amministrazioni e in quelli intercorrenti tra queste ed altri soggetti pubblici o privati. Il codice fiscale ha assunto quindi una valenza che non attiene esclusivamente al rapporto tributario, ma che investe campi di competenze di tutte le amministrazioni e viene utilizzato per fini sociali, assistenziali, contributivi e civilistici.

L'adozione di un sistema unico di identificazione dei soggetti è la base per ogni scambio di informazioni tra amministrazioni ed enti pubblici e privati, per il coordinamento dei processi, per l'armonizzazione ed il collegamento delle banche dati. La robustezza dell'Anagrafe Tributaria (AT), impiantata sulla base della codifica di tutti i soggetti, ha quindi portato il legislatore a scegliere, come sistema di identificazione di ogni soggetto, il codice fiscale.

Proprio in considerazione del ruolo chiave che il codice fiscale nel tempo è stato chiamato a svolgere, l'Agenzia delle Entrate ha effettuato lo studio dei punti di forza e di debolezza della sua attuale struttura, in particolare quella adottata per le persone fisiche, e delle possibili strutture alternative da proporre, tenendo in considerazione il rapporto costi/benefici.

La caratteristica peculiare del codice fiscale delle persone fisiche – ovvero quella di essere costruito sulla base dei dati anagrafici del soggetto – ha nel contempo aspetti critici e vantaggi. Rappresentano punti di forza:

- la facilità di memorizzazione; tale aspetto è rilevante, considerata la proliferazione di codici numerici e alfanumerici ormai necessari al cittadino per accedere ai più svariati servizi;
- l'immediata riconoscibilità e la possibilità di effettuare una prima verifica di corrispondenza con i dati anagrafici del soggetto a cui il codice è associato; questo aspetto riduce notevolmente i rischi di errata indicazione o associazione del codice ai dati anagrafici del soggetto cui fa riferimento;

- la possibilità di gestione in modo bilaterale, sia partendo dal codice sia dai dati anagrafici; un sistema che ha permesso l'allineamento dell'AT con le anagrafi comunali e l'allineamento con le anagrafi degli assistiti dal Sistema Sanitario Nazionale, grazie al quale è stato inoltre possibile distribuire, in brevissimo tempo, le Tessere Sanitarie a tutti gli aventi diritto.

Aspetti critici sono il fenomeno dell'omocodia (soggetti con dati tali da generare la stessa espressione alfanumerica), la maggiore difficoltà nel codificare correttamente soggetti stranieri, l'instabilità (cambia al variare dei dati anagrafici). Le criticità vanno analizzate più estesamente per valutarne l'effettiva portata.

## **2. L'OMOCODIA**

Il sistema di codifica del codice fiscale è stato stabilito con il decreto ministeriale del 23 dicembre 1976 (allegato). Il sistema di codificazione prevede, per le persone fisiche, un codice alfanumerico di 16 caratteri, costruito sulla base dei dati anagrafici fondamentali: nome, cognome, data di nascita, luogo di nascita, sesso.

Può accadere che due (o più) soggetti abbiano dati anagrafici tali che l'espressione alfanumerica del codice fiscale generata sia la stessa. In questi casi è necessario procedere ad una differenziazione dei codici, seguendo il dettato normativo dell'art. 6 (persone fisiche con identica espressione alfanumerica) del citato decreto 23 dicembre 1976. Si procede quindi, nell'ambito dei sette caratteri numerici contenuti nel codice, a effettuare sistematiche sostituzioni di una o più cifre, a partire da quella di destra, con corrispondenti caratteri alfabetici. In tali casi, il codice fiscale "base", cioè quello che verrebbe generato dai dati anagrafici secondo l'algoritmo standard di calcolo, non deve essere utilizzato da nessuno dei soggetti, poiché non sarebbe possibile, per l'Anagrafe Tributaria, ed ogni altro soggetto pubblico o privato che lo utilizzi, capire a quale dei due (o più) soggetti sia riferibile.

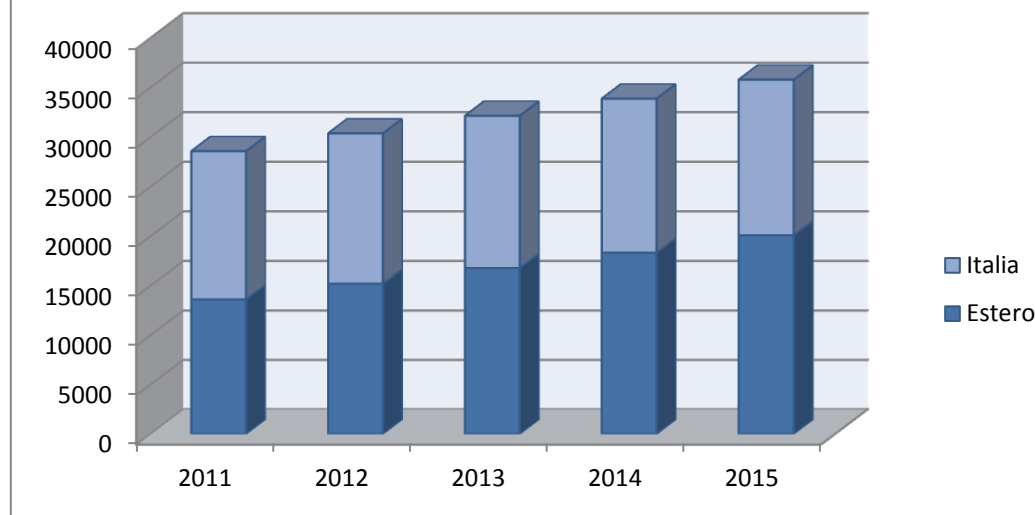
Attualmente in Anagrafe Tributaria sono registrati oltre 94 milioni di soggetti e risultano 35.800 posizioni per le quali è stato necessario differenziare il codice fiscale. L'entità del fenomeno è quindi assai limitata; il numero totale di codici fiscali omocodici (quindi differenziati) rappresenta meno dello 0,08% del totale dei codici fiscali attribuiti.

Nella tabella 1 viene evidenziato l'andamento numerico del fenomeno, negli ultimi 5 anni. Da questa si rileva come i casi di omocodia presentino un incremento progressivo per i soggetti nati all'estero. Questo è dovuto all'incremento dei flussi migratori, in particolare da paesi dove di frequente manca l'indicazione del giorno esatto della nascita e dove è diffusa la similarità di cognomi e nomi in uso. Bisogna poi considerare che i quattro caratteri del codice indicativi del luogo di nascita indicano il Comune per i nati in Italia, e lo Stato per i nati all'estero; questo comporta una minore differenziazione del codice fiscale.

**Tabella 1**

	Luogo di nascita	BASI DI OMOCODIA CON 2 CODICI FISCALI	BASI DI OMOCODIA CON 3 O PIU' CODICI FISCALI	BASI DI OMOCODIA TOTALI	CODICI FISCALI OMOCODICI
<b>2015</b>	ESTERO	18.209	1.901	20.110	42.770
	ITALIA	15.648	42	15.690	31.423
	<b>Somma</b>	<b>33.857</b>	<b>1.943</b>	<b>35.800</b>	<b>74.193</b>
<b>2014</b>	ESTERO	16.678	1.677	18.355	38.933
	ITALIA	15.492	42	15.534	31.111
	<b>Somma</b>	<b>32.170</b>	<b>1.719</b>	<b>33.889</b>	<b>70.044</b>
<b>2013</b>	ESTERO	15.325	1.480	16.805	35.556
	ITALIA	15.311	42	15.353	30.749
	<b>Somma</b>	<b>30.636</b>	<b>1.522</b>	<b>32.158</b>	<b>66.305</b>
<b>2012</b>	ESTERO	13.923	1.298	15.221	32.153
	ITALIA	15.118	39	15.157	30.354
	<b>Somma</b>	<b>29.041</b>	<b>1.337</b>	<b>30.378</b>	<b>62.507</b>
<b>2011</b>	ESTERO	12.494	1.148	13.642	28.774
	ITALIA	14.910	37	14.947	29.932
	<b>Somma</b>	<b>27.404</b>	<b>1.185</b>	<b>28.589</b>	<b>58.706</b>

**Codici fiscali base di omocodia**



Bisogna considerare che, indipendentemente dall'algoritmo utilizzato per la codifica dei soggetti, le anagrafiche dei cittadini stranieri, caratterizzate da queste peculiarità, sarebbero in ogni caso difficili da distinguere e gestire; piuttosto, il fatto di generare lo stesso codice fiscale è il segnale che consente di differenziare correttamente le posizioni solo a fronte delle verifiche di esistenza di soggetti distinti; una modalità di codifica che non derivi dall'anagrafica del soggetto porterebbe ad un sicuro aumento di differenti registrazioni del medesimo soggetto.

Ai nati in Italia, il codice fiscale viene per norma attribuito dai Comuni, al momento della prima iscrizione nei registri d'anagrafe della popolazione residente, attraverso il sistema telematico di collegamento con l'Agenzia delle Entrate; un eventuale caso di omocodia può essere evidenziato già alla nascita e facilmente risolto. Per i cittadini immigrati dall'estero un eventuale caso di omocodia si evidenzia, tipicamente, all'ingresso del "secondo" soggetto in Italia; questo crea maggiori difficoltà operative per la sua gestione, legate alla mobilità dei cittadini (è frequente il caso in cui il "primo" soggetto non sia neppure più presente sul territorio nazionale) ed alla difficoltà di individuare con certezza se si tratti di soggetti distinti o del medesimo soggetto. Resta fermo che tale difficoltà non verrebbero meno anche se il codice fiscale non presentasse la caratteristica di omocodice.

L'omocodia, pur essendo numericamente irrilevante e risolta correttamente in Anagrafe Tributaria, è talvolta motivo di difficoltà per i sistemi informativi di altri enti e di conseguenza per gli stessi cittadini. Non è raro il caso in cui siti web o procedure informatiche in uso non tengano in considerazione la caratteristica dei codici fiscali omocodici, che, rispetto allo standard, presentano un carattere alfabetico al posto di un carattere numerico.

Per consentire la verifica e il corretto reperimento del codice fiscale, così da garantire la registrazione nei diversi sistemi informativi di codici fiscali corretti e certificati, compresi gli omocodici, l'Agenzia mette a disposizione i propri servizi per l'accesso ai dati presenti in Anagrafe Tributaria agli enti legittimati, previa stipula di apposita convenzione, in modalità di consultazione on-line, di cooperazione applicativa e di fornitura massiva.

È stato inoltre realizzato e attivato con INPS un servizio di cooperazione applicativa (denominato *trigger anagrafico*) che fornisce in automatico l'immediata informazione

dell'avvenuta modifica del codice fiscale e/o dei dati ad esso correlati nell'Archivio Anagrafico in modo che gli enti possano richiedere l'automatico aggiornamento in linea dei dati, ove di interesse, nel rispetto delle regole del Codice della Privacy.

Data la rilevanza del codice fiscale per il corretto scambio di informazioni e l'interconnessione dei diversi sistemi, sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate è disponibile il servizio online di verifica del codice fiscale, previsto dal decreto legge n. 78/2010 (articolo 38, comma 6, primo paragrafo) convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010. Il servizio è ad accesso libero e permette a enti e cittadini di verificare l'esistenza e la corrispondenza tra un codice fiscale e i dati anagrafici di un soggetto, confrontando i dati inseriti con quelli registrati in Anagrafe tributaria; il codice fiscale di cui risulti verificata la validità - ai sensi del DPR 605 del 29 settembre 1973 e del D.M. n. 13813 del 23 dicembre 1976, nonché del decreto legge già citato - deve essere accettato da amministrazioni e soggetti pubblici e privati nella trattazione dei propri procedimenti e nelle proprie applicazioni informatiche.

Sempre sul sito internet dell'Agenzia è da tempo disponibile il programma di controllo della correttezza formale dei codici fiscali, compresi quelli generati da una risoluzione di omocodia; tale programma può essere utilizzato e integrato da enti e amministrazioni nei propri sistemi informativi.

### **3. IL CODICE FISCALE DEI SOGGETTI NATI ALL'ESTERO**

Ai cittadini stranieri che fanno ingresso in Italia il codice fiscale viene attribuito con apposite applicazioni telematiche realizzate dall'Agenzia:

- dagli Sportelli Unici per l'Immigrazione (SUI) per il rilascio del nulla osta all'ingresso, in particolare per lavoro dipendente e ricongiungimento familiare;
- dalle Questure per il rilascio del permesso di soggiorno agli stranieri che non sono trattati dagli Sportelli.

I SUI e le Questure provvedono infatti alla prima identificazione del cittadino e hanno l'obbligo di inserire il codice fiscale assegnato dall'Agenzia nei loro procedimenti e atti; in questo modo è rispettato il principio generale in base al quale il dato acquisito in

Anagrafe Tributaria, per l'assegnazione del codice fiscale, deve provenire dalla fonte primaria che ne certifica la correttezza.

I servizi telematici con i SUI e le Questure sono attivi ormai da diversi anni; a breve verranno implementati, in accordo con il Ministero dell'Interno, per gestire anche l'attribuzione del codice fiscale in via telematica ai richiedenti protezione internazionale, al fine di consentire loro l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e di svolgere l'attività lavorativa come previsto dall'art. 22 del decreto legislativo n. 142/2015.

Come detto per i casi di omocodia, l'assegnazione del codice fiscale ai cittadini stranieri presenta spesso delle criticità, legate alle caratteristiche dei sistemi anagrafici dei paesi di provenienza, a volte non facilmente riconducibili allo standard nazionale.

Al riguardo, bisogna chiarire che la vera criticità non è nella "costruzione" del codice fiscale per il suo attuale algoritmo di calcolo, ma nel fatto che non esistono regole standardizzate e comuni a tutti gli enti per ricondurre correttamente le anagrafiche degli stranieri alla struttura di quelle nazionali e per lo specifico trattamento e memorizzazione in banche dati in assenza di uno o più elementi.

La mancanza di regole universalmente adottate porta al disallineamento dei dati, al non corretto/non univoco riconoscimento del soggetto, alla duplicazione di posizioni negli archivi con dati diversi ma riferiti alla stessa persona, e quindi alla difficoltà di scambiare proficuamente dati tra amministrazioni, mentre l'esigenza forte è quella della registrazione identica del soggetto nei diversi procedimenti che lo riguardano (visto d'ingresso, nulla osta all'ingresso, permesso di soggiorno, registrazione nell'anagrafe comunale, attribuzione del codice fiscale, ecc.), anche indipendentemente dalla chiave identificativa utilizzata.

La costituzione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) certamente aiuterà in questo percorso, dato che necessariamente porterà all'adozione di standardizzazioni, rigorosamente definite, per la corretta registrazione dei dati anagrafici dei cittadini - non solo stranieri, ma anche italiani o comunitari.

L'Agenzia delle Entrate ha già effettuato gli adeguamenti del proprio sistema informativo per l'interconnessione con il sistema dell'ANPR; in particolare per quanto riguarda i nomi/cognomi, è stata adeguata la base dati anagrafica alla lunghezza prevista dalle specifiche dell'ANPR (80 caratteri) ed alla gestione coerente dell'assenza totale di uno



degli elementi. Il calcolo del codice fiscale non viene compromesso, ma viene estesa l'attuale regola prevista per i casi di nomi/cognomi contenenti solo uno o due caratteri (assumendo come carattere mancante la lettera *x*).

Parimenti viene correttamente gestita l'assenza dell'informazione relativa al giorno/mese di nascita assente, valorizzandola, per il calcolo del codice, a 01/01.

Per la registrazione di cittadini che nel nome/cognome hanno segni quali virgole, punti, trattini oppure caratteri diacritici contenuti in alfabeti con caratteri latini, dovranno essere definiti con precisione i caratteri ammessi a comporre un nome ed un cognome. La base dati anagrafica dell'Agenzia, già adeguata per gestire correttamente i caratteri diacritici sanciti dalla circolare n. 1/2008 del Ministero dell'Interno, è stata ulteriormente adeguata per la gestione di tutti i caratteri diacritici previsti dal decreto del 2 febbraio 2009 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, compresa la loro traslitterazione con caratteri latini, consentendo così la corretta determinazione dei caratteri che compongono il codice fiscale.

Nel codice fiscale è codificato il luogo di nascita: il Comune per i nati in Italia, lo Stato per i nati all'estero. Per i nati in Italia, in base al principio generale della cristallizzazione del luogo di nascita al momento del verificarsi dell'evento, il Comune di nascita va indicato come esistente all'epoca della nascita.

Per i nati all'estero, in Stati che hanno subito trasformazioni, le regole di registrazione anagrafica non hanno mai definito con chiarezza se il principio della cristallizzazione vada o meno applicato. Questa è una delle frequenti cause di modifica del codice fiscale, duplicazione di posizioni, disallineamento di dati. La criticità aumenta per l'assenza di un archivio di riferimento nazionale che riporti la denominazione univoca degli Stati e la loro storia.

Per la costituzione dell'ANPR dovrà certamente essere istituito un unico archivio ufficiale, che riporti tutte le movimentazioni territoriali dei Comuni italiani e che sia di riferimento obbligatorio per la corretta definizione del luogo di nascita come esistente al momento dell'evento e per i nati all'estero; inoltre dovrà necessariamente essere definita la regola di registrazione per i soggetti nati in Stati che hanno subito trasformazioni ed adottato

un archivio di riferimento nazionale che riporti la denominazione univoca degli Stati e la loro storia.

L'instabilità della registrazione dei dati anagrafici degli stranieri, per l'assenza di unicità di regola, si ripercuote sull'attribuzione del codice fiscale: per gli Stati di nascita non europei la percentuale di codici fiscali con almeno un codice collegato a seguito di modifica della registrazione dei dati anagrafici è in taluni casi elevata raggiungendo valori superiori al 60%. È da sottolineare come il fenomeno sia più rilevante per i nati in Stati che hanno subito trasformazioni.

#### 4. L'ADEGUAMENTO DEL CODICE FISCALE

In considerazione delle specificità sopra descritte, l'Agenzia ha condotto con Sogei uno studio sulle specifiche criticità della struttura attuale del codice fiscale delle persone fisiche che ha anche portato a definire delle possibili alternative.

L'analisi effettuata ha portato a definire che il codice da adottare debba possedere dei requisiti fondamentali:

- **unico** – ciascuna persona deve essere identificata con un unico codice per tutti i rapporti con la pubblica amministrazione e con enti e organismi privati di interesse per la collettività; è fondamentale che anche i dati anagrafici siano gestiti in modo coerente tra i diversi enti
- **immutabile** – il codice non deve variare nel tempo al variare delle condizioni del soggetto a cui si riferisce
- **gestito da un unico ente** – tale ente deve garantirne l'unicità attraverso la gestione di un unico archivio di riferimento, da rendere disponibile alle altre amministrazioni ed enti interessati alla verifica/consultazione
- **non autogenerabile** – per i soggetti diversi dall'ente preposto non deve essere possibile generare il codice
- **controllabile** – amministrazioni ed enti che acquisiscono un codice nei propri sistemi informatici devono poterne facilmente controllare la correttezza formale ed effettuare una prima verifica di congruenza con i dati anagrafici del soggetto
- **facilmente memorizzabile** – per i molteplici utilizzi previsti dalla normativa, è opportuno ed utile che la stringa di caratteri garantisca facilità d'uso e di memorizzazione da parte del cittadino, degli intermediari, degli operatori.

Oltre a queste caratteristiche, è stata presa in considerazione la necessità di ridurre al minimo l'impatto di una eventuale revisione del sistema di codifica sia sul sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria sia su quello di tutti gli enti pubblici e privati, i quali si vedrebbero costretti ad affrontare alti costi di gestione per l'adeguamento.

Deve ovviamente restare fermo il principio della coesistenza dell'attuale codifica – per i soggetti già registrati - con la eventuale futura – per i nuovi soggetti da registrare - perché come è facile capire avrebbe un impatto enorme, per tutto il sistema e per gli stessi cittadini, la conversione dei codici attualmente esistenti, conosciuti, utilizzati e incardinati in ogni procedimento inerente il soggetto.

Tra le diverse soluzioni studiate, la più aderente ai requisiti prevede un sistema di codifica analogo all'attuale (stringa di 16 caratteri alfanumerici), composto da una parte di componenti auto-generanti associate ad altre determinate in maniera casuale, eliminando dal codice i riferimenti a sesso e luogo di nascita.

In questo modo verrebbero rispettate le principali caratteristiche ideali, mantenendo la possibilità di una prima verifica di congruenza con i dati anagrafici, requisito importante per ridurre gli errori di associazione. Verrebbe inoltre eliminato il fenomeno dell'omocodia e notevolmente ridotta, seppur non eliminata totalmente, la variabilità del codice.

Sulla base della possibile nuova struttura ipotizzata, si è effettuata quindi una prima stima dell'impatto derivante dalla sua adozione, esaminando, nell'ambito dell'Anagrafe Tributaria, le applicazioni afferenti ai principali processi dell'Agenzia delle Entrate.

Solo per questa componente, l'impegno stimato, tradotto in termini di costi, supera i 5,5 milioni di euro.

A questi vanno aggiunti i costi per gli adeguamenti delle restanti componenti del sistema della fiscalità, quali gestione del catasto e dei registri immobiliari, delle dogane, dei monopoli nonché del Sistema TS.

Va inoltre considerato l'enorme impatto, stimabile di entità simile a quella del *Millennium Bug*, di adeguamento di tutti i sistemi delle altre amministrazioni e degli enti che, in base alle norme vigenti, hanno incardinato i propri sistemi sull'attuale algoritmo del codice fiscale. L'impatto su sistemi molto complessi, quali quelli di INPS, INAIL, Comuni, SUI, Questure, enti territoriali, Poste, istituti finanziari, assicurazioni, società erogatrici di pubblici servizi, sarebbe di entità confrontabile a quello del sistema della fiscalità.

Per quanto rappresentato, si ritiene che l'impegno in termini di costi da sostenere e di risorse da impegnare (entrambi distolti da altre attività innovative) per la revisione della

struttura del codice fiscale, non appaia commisurato all'entità delle problematiche gestionali che pur l'attuale struttura comporta.

La valutazione deve tenere conto inoltre di altre considerazioni, che vanno al di là delle scelte operabili dall'Agenzia delle Entrate, quali:

- la possibilità che a livello europeo venga prevista l'introduzione di un codice d'identificazione fiscale unico (CIF UE) per le persone fisiche e giuridiche, con la finalità di identificare i contribuenti nell'ambito dello scambio automatico d'informazioni tra gli Stati;
- l'avvio di ANPR che, una volta consolidato, potrebbe cambiare lo scenario di riferimento per l'identificazione dei soggetti iscritti nelle anagrafi e nell'AIRE; va ricordato infatti che la scelta del legislatore di adottare il codice fiscale quale chiave identificativa di ogni soggetto è derivata dalla diffusione dell'uso di tale codice e dalla centralità e robustezza della base dati e della sua gestione;
- la necessità di valutare l'adozione di strumenti diversi di identificazione, volti al superamento della semplice stringa di caratteri legata ai dati anagrafici: qualunque sia la struttura di un codice, questo resterebbe sempre legato alla criticità della duplicazione e variabilità dei dati anagrafici ai quali è associato.