

Conferenza intermedia Siep, Roma, Banca d'Italia, 13 giugno 2014

“Le nuove regole di finanza pubblica dopo la riforma costituzionale e la legge rafforzata”

Intervento alla tavola rotonda

Massimo Bordignon, Presidente Siep, Università Cattolica.

Le nuove regole di governance della finanza pubblica italiana sono un portato diretto delle decisioni assunte a livello europeo, in particolare come risultato della crisi dell'Euro degli ultimi tre-quattro anni. Ed è dunque importante interrogarsi su queste regole in primo luogo a partire dalla loro validità in termini di governance dell'area europea e in particolare dell'euro, per poi scendere al livello italiano.

Presento le mie riflessioni sotto forma di domande, così che diventa più facile e più rapido articolare il mio argomento.

1. Le regole di Maastricht, anche nella nuova versione post riforma costituzionale e fiscal compact, sono esempi di *regole fiscali*, cioè vincoli quantitativi e numerici sul bilancio pubblico o parti di esso, (vincoli sui rapporti debito/Pil, Disavanzo/ Pil, tasso di crescita della spesa etc.). *Sono queste regole utili per unità sub-centrali all'interno di una compagine nazionale /federale?*

Probabilmente sì. Unità di governo sub-locali all'interno di una federazione più ampia possono soffrire *ex ante* del problema del *common pool* (l'accesso ad un pool comune di risorse), ed *ex post* del problema di *azzardo morale* (bailing out delle unità inadempienti da parte delle altre o dello stato centrale, per evitare crisi finanziarie della federazione dovute al fallimento di un'unità). Si tratta di forme di esternalità negativa che conducono ad inefficienze ed in particolare a forme di irresponsabilità finanziaria da parte delle unità sub-centrali. L'introduzione di regole fiscali *ex ante*, sostenute da sanzioni appropriate, possono contrastare questi incentivi perversi. Molti paesi ce l'hanno per i propri governi locali. L'area Euro soffre potenzialmente di questi problemi (il *common pool* è in questo la moneta

comune, e l'incentivo è quello di indebitarsi troppo, contando sugli effetti positivi dei tassi di interesse comuni; il rischio di *bailing out* è ovvio).

2. *Ma queste regole funzionano?*

Qui è più difficile dare una risposta. Su 17 studi empirici sull'efficacia delle regole fiscali degli stati americani (che tutti gli stati hanno, tranne il Vermont, ma in forme diverse così che si può cercare di usare la varianza nelle regole per cercare di identificarne gli effetti) 10 trovano degli effetti, altri no¹. E gli effetti positivi sono sull'equilibrio di bilancio, non sul debito o sulla spesa. Gli studi sul caso svizzero (le diverse regole per i cantoni) trovano anche effetti positivi, ma anche qui non è chiaro quanto questi effetti siano dovuti alle regole e quanto ad un sentenza della Corte Costituzionale svizzera nel 2003, che ha di fatto proibito il *bailing out* degli enti locali².

Il problema di questa ricerca empirica è che non è mai chiaro quanto le regole siano esogene e quanto endogene. Supponete pure che si osservi una correlazione positiva tra regole e disciplina fiscale. Ma un governo locale che si è dato una regola fiscale è più fiscalmente responsabile perché c'è una regola, o era più responsabile fin dall'inizio, tant'è vero che si è dato una regola fiscale?

Nel caso dei paesi di Maastricht, l'evidenza empirica è che i paesi di Maastricht hanno fatto *peggio* in termini di controllo delle finanze pubbliche di paesi paragonabili che NON hanno adottato i vincoli di Maastricht. Ma anche qui manca il controfattuale (che sarebbe successo se non ci fosse stato Maastricht).

Evidenze sui Patto di Stabilità Interni italiani che cercano di risolvere questi problema guardando agli effetti di variazioni *esogene* nelle regole per i comuni italiani (per es. da 3000 a 5000 abitanti) sembrano essere più favorevoli all'efficacia delle regole, ma il problema dell'*external validity* è qui assai serio³. Difficile estrarre qualcosa di significativo sulle regole a livello europeo dall'esperienza dei municipi italiani, oltretutto municipi di piccolissime dimensioni come quelli analizzati negli studi.

3. *Come dovrebbero essere fatte queste regole?*

¹ Burret H.T, e Feld L.P, 2014 "A note on Budget Rules and Fiscal Federalism" CESIFO Dice Report, Spring.

² Ibidem.

³ Grembi V, Nannicini T, e Troiano U., 2014 "Policy responses to fiscal restrains: a difference in discontinuities design", Harvard Economics Department Paper, n. 40.

La maggior parte di queste regole su governi sub-centrali sono di tipo “Golden”; consentono cioè in qualche misura l’indebitamento per finanziare attività di investimento (con possibili altri controlli amministrativi o ancora altre regole fiscali per esempio sul rapporto tra debito/Pil o debito/entrate proprie). Questo è per esempio il caso degli stati americani. Inoltre in quasi tutti i casi, ai vincoli di bilancio o regole fiscali sugli enti sub-centrali, si accompagna la possibilità di parte del governo centrale o federale di indebitarsi liberamente e svolgere attività di redistribuzione e assicurazione tra gli stati /governi locali. E le regole sono tipicamente accompagnate da procedure codificate per tener conto delle possibilità di bancarotta da parte degli enti sub-centrali con meccanismi di comando e controllo da parte dello stato centrale⁴.

4. Rispetto a questa evidenza, come si collocano le regole europee?

Il caso EMU è un esempio di applicazione di regole fiscali su i singoli stati componenti l’Unione, **senza** però un livello di *governo centrale-federale* dotato di risorse adeguate per svolgere funzioni di assicurazione nei confronti degli stati componenti, e/o della possibilità di svolgere politiche fiscali anticicliche per tutta la federazione in caso di crisi. L’unico strumento che c’è (ma solo per le forme di *co-insurance*, non per il sostegno anticiclico della domanda) è lo ESM, che però è sotto il diretto controllo degli stati membri, non è un’ istituzione federale. L’unanimità o la quasi unanimità è comunque richiesta perché i fondi dell’ESM possono essere utilizzati. Inoltre, le regole su i singoli stati hanno la caratteristica di **non consentire** l’indebitamento neppure per il finanziamento delle attività di investimento. L’obiettivo è quello del *vincolo di bilancio (strutturale) in pareggio*, con spazi limitati per il finanziamento in deficit, tra lo 0,35% (Germania) allo 0,5-1% max per gli altri. A seconda della situazione del rapporto debito su PIL. A questo vincolo se ne aggiungono altri, per es. vincoli quantitativi sulla crescita della spesa rispetto al PIL e sul rientro del rapporto debito/PIL.

5. Sono queste regole ottimali nel contesto europeo?

E’ molto discutibile. Ci sono molti problemi. Ne cito alcuni:

- a.) In paesi fortemente integrati sul piano commerciale come quelli Europei una politica di riequilibrio delle finanze pubbliche in un paese, che tipicamente comprime la domanda aggregata, ha effetti negativi (tramite le importazioni)

⁴ Oltre che dalla disciplina del mercato (i rendimenti dei titoli emessi dagli enti sub-centrale) laddove questa disciplina funziona.

sulla domanda degli altri paesi, che a sua volta ha effetti negativi sulla domanda del primo paese e così via. Ne segue che un processo simultaneo di aggiustamento fiscale da parte di tutti i paesi (in assenza di una politica economica coordinata e senza un bilancio federale che contrasti questi effetti) ha forti effetti deflazionistici che a loro volta rendono più difficile l'aggiustamento di bilancio. Non è chiaro come nel contesto europeo la rigidità delle regole si coniughi con la necessità di tener conto di questi effetti di spillovers nel calcolo dell'aggiustamento.

b.) La regola di bilancio in pareggio si riferisce al *bilancio strutturale*, ed è dunque compatibile con il disavanzo in presenza di situazioni di ciclo negativo (da compensarsi con surplus nel caso di situazioni di ciclo positivo). Ma è dubbio che ciò sia sufficiente, per problemi metodologici.

Il deficit strutturale nel caso europeo è calcolato come correzione del deficit osservato per la componente indotta dalla crisi, cioè dalle elasticità di spese e entrate rispetto *all'output gap*, la differenza tra reddito effettivo e reddito potenziale. Ma cosa sia il reddito potenziale non è ovvio. Nel caso europeo il reddito potenziale è calcolato (utilizzando una funzione di produzione Cobb-Douglas su valori aggregati di capitale e lavoro) con indicatori che fanno riferimento a *dati correnti*, tipo il livello degli investimenti correnti, il tasso naturale di disoccupazione, e la TFP, che è a sua volta stimata a partire dai dati di utilizzazione corrente degli impianti con l'uso di filtri per limitare un impatto eccessivo dei dati più recenti⁵. C'è dunque il serio rischio che una crisi economica che riduce il reddito effettivo (e dunque i dati utilizzati per calcolare il reddito potenziale), riduca anche il reddito potenziale, riducendo dunque la correzione dovuta all'output gap. La conseguenza è che la politica più pro-ciclica rispetto a quanto sarebbe ottimale (in caso di una recessione si taglia troppo rispetto a quanto sarebbe ottimale e viceversa in caso di crescita).

c.) Non è ovvia l'ottimalità della regola in sé. Per definizione un deficit di bilancio strutturale uguale a zero implica nel lungo periodo un rapporto debito pubblico/PIL uguale a zero. Se anche gli spazi sul disavanzo consentiti venissero sfruttati al massimo, il risultato sarebbe comunque un rapporto

⁵ D'Auria et al., 2010, "The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps" European Commission, Economic Papers, 420.

debito/PIL di lungo periodo molto basso, l' 11,7% nel caso della Germania, il 15-30% nel caso degli altri paesi europei che hanno adottato solo i vincoli europei.

E' ovvio che siamo lontanissimi da questo obiettivo nell'area Euro; ma in teoria una regola costituzionale sta lì per essere seguita sempre, non solo in un momento contingente, ed è dunque legittimo interrogarsi sugli effetti di una regola costituzionale nel lungo periodo. Ora mentre nessuno sa qual è il livello ottimale del rapporto debito/PIL, non conosco nessuna teoria economica che affermi che debba essere uguale a zero (o anche all'11,7%). Ci sono parecchie controindicazioni. Intanto, poiché il settore pubblico ha non solo *liabilities* ma ovunque anche rilevanti *assets*, un rapporto debito/Pil uguale a zero implica una *posizione netta positiva* del settore pubblico rispetto al settore privato. Non è chiaro se una ricchezza netta positiva del settore pubblico sia ottimale. In secondo luogo, i titoli del debito pubblico svolgono tradizionalmente altre importanti funzioni oltre a quelle del finanziamento del settore pubblico; per esempio, per la gestione della politica monetaria o per offrire un titolo *risk-free* che stabilizzi le aspettative degli investitori o garantisca i prestiti delle banche. Non è ovvio come queste funzioni potrebbero essere svolte in assenza di debito pubblico o con livelli di debito pubblico molto limitati.

6. *La trasparenza e l'accountability di regole basate sul bilancio strutturale*

Ma forse il principale problema delle regole fiscali come applicate in Europa è la mancanza di trasparenza e i suoi effetti sull'*accountability* dei decisori. Uno degli argomenti principali a favore delle regole fiscali è proprio la loro maggiore trasparenza, che dovrebbe aumentare l'*accountability* dei policy makers; una regola semplice e osservabile consente ai cittadini di controllare più facilmente il comportamento dei policy makers, punendoli tramite il voto se è il caso.

Se tuttavia la regola fiscale è costruita su *variabili non osservabili*, come è appunto il bilancio strutturale, il vantaggio rischia di rivelarsi illusorio e anzi di aumentare le possibilità di comportamenti opportunistici, riducendo piuttosto che aumentando la *accountability* dei governanti.

Questo problema non riguarda solo il contesto europeo. Il *fiscal compact* europeo è costruito sul *debt brake* (**Schuldenbremse**) tedesco, che (riprendendo l'esempio svizzero) ha introdotto nel 2009 nella Costituzione l'obbligo che il bilancio

strutturale del Bund sia in sostanziale pareggio (massimo deficit consentito, lo 0,35% del PIL) dal 2016 e quelli dei Lander in pareggio assoluto a partire dal 2020. Nel calcolare il proprio budget strutturale, la Germania usa la metodologia europea, con qualche variazione ammessa rispetto a questa metodologia.

Ora, in ambito di prima applicazione (per il bilancio del 2011), in avvicinamento all'obiettivo del 2016, ci sono state forti polemiche (tra il governo tedesco, da un lato, e la Bundesbank e il consiglio degli esperti, da l'altro) proprio perché non è risultato chiaro come il governo abbia stimato il bilancio strutturale (i risultati non sono stati replicabili da parte degli osservatori). Anzi, poiché la Commissione ha corretto i metodi di calcolo del reddito potenziale 4 volte nel 2010, e poiché la legislazione tedesca consente qualche variazione rispetto a questi calcoli, c'è chi ha calcolato che nel 2011 erano possibili 72 diverse stime del disavanzo strutturale, tutte perfettamente valide sul piano economico-legale, e implicanti una correzione del deficit corrente nel 2011 in un intervallo compreso tra lo zero e i 50 mld di euro⁶!

7. La trasparenza / accountability in Europa

Ma nel contesto europeo la situazione è molto peggiore di così. Il governo tedesco è almeno eletto dai cittadini tedeschi e ne risponde, comprese per eventuali manipolazioni delle regole. Nel caso delle regole europee e in particolare del Fiscal compact la storia va così:

- a.) Le regole europee non sono il risultato delle scelte di un legislatore europeo benevolente che si è posto il problema di massimizzare l'utilità complessiva dei cittadini europei o di quelli dell'area euro. Sono il risultato di decisioni prese dagli stessi paesi, cioè in *ambito intergovernativo*, in una situazione di fortissima crisi finanziaria, travalicando di fatto le altre istituzioni europee⁷. I leader europei che hanno preso queste decisioni sono naturalmente perfettamente legittimati, ma lo sono solo rispetto alle proprie opinioni pubbliche nazionali, non rispetto ad una constituency europea. Ne segue, che

⁶ E' interessante notare che il governo tedesco non ha usato nessuna di queste 72 possibili stime del budget potenziale, ma un'altra ancora. Cfr Trueger A, and Will H., 2012, "The German debt brake; a shining example for European Fiscal Policy?" WP 15/2002 Berlin School of Economics and Law.

⁷ Non a caso, il Fiscal compact non è stato introdotto grazie ad una *enhanced cooperation* a livello europeo per i paesi EMU, come si sarebbe potuto tranquillamente fare, ma come un accordo intergovernativo preso all' *esterno* dei trattati europei e quindi senza necessità di coinvolgere le altre istituzioni europee, a cominciare dal Parlamento -- anche se paradossalmente il compact usa poi istituzioni europee come la Commissione o la Corte di giustizia per la sua applicazione

per quanto queste decisioni siano decisioni che influenzano l'intera cittadinanza europea, non c'è nessun agente che rappresenti questa cittadinanza che sia stato coinvolto nelle decisioni. E per una serie di ragioni, regole scelte in ambito inter governativo: a) difficilmente sono tempestive e ottimali e b) sono spesso eccessivamente spositate a vantaggio degli interessi (o presunti tali) dei paesi più forti. Il Fiscal Compact europeo è una richiesta tedesca, che ne riflette la filosofia economica e che risponde alle esigenze di limitare i (possibili) trasferimenti tra paesi, percepiti come inaccettabili da parte dell'opinione pubblica tedesca e una violazione dei trattati. E' discutibile che si tratti della strategia economica più adatta ai paesi dell'Euro o anche quella più in grado di riflettere gli interessi della stessa Germania⁸.

- b.) Per evitare che fosse il paese A a dire cosa fare al paese B, il controllo e l'esecuzione delle nuove regole è stato affidato alla Commissione Europea (in qualche modo degradata dal ruolo di governo dell'Unione ad esecutore delle decisioni prese dal Consiglio Europeo), il cui ruolo è stato rafforzato sia sul braccio preventivo che correttivo. Poiché tuttavia i paesi non si fidano reciprocamente, né tantomeno si fidano della Commissione, questa delega è avvenuta all'interno di un insieme di regole e vincoli tese a condizionarne e a limitarne l'azione (il mito del "contratto completo"). Il risultato è un ginepraio di regole fiscali totalmente incomprensibili per i cittadini e in buona parte anche per i politici che queste regole dovrebbero applicare⁹.
- c.) Poiché tuttavia il contratto completo non esiste, la Commissione mantiene in realtà ampi margini di flessibilità che non vengano dichiarati come tali. Questo crea problemi di consenso perché di nuovo la Commissione non è percepita dai cittadini europei (in quanto non eletta) come legittimata a prendere decisioni nei loro confronti.

⁸ Per dire, il fiscal compact europeo è basato su una lettura della crisi dell'euro come univocamente dovuta all'irresponsabilità finanziaria dei singoli paesi e non del sistema bancario, che ha reso possibile la sostenibilità degli squilibri tra paesi. Di conseguenza, molto si è fatto nel tentativo di risolvere il primo problema, e poco per affrontare il secondo (che comincia solo ora con i primi passi verso l'Unione Bancaria ad essere preso in considerazione). Si osservi che questo è il contrario di quanto fatto negli USA, che sono usciti meglio e prima dalla crisi del complesso dell'area euro, compresi i paesi più forti.

⁹ Si veda Baglioni A, 2014 "Semplifichiamo la UE", che sulla www.lavoce.info del 27/05/ si spinge a chiedere un Testo Unico sulle regole europee per capirci qualcosa.

d.) Nel caso italiano, la mancanza di trasparenza ha assunto forme paradossali. Il nuovo articolo 81 sembra richiedere l'equilibrio di bilancio (strutturale); di fatto, come chiarisce la legge 243/2012, l'articolo stabilisce solo che l'equilibrio di bilancio corrisponde al raggiungimento dell'*obbiettivo di medio termine*, come definito a livello europeo, il quale è a sua volta il *valore del saldo strutturale*, come definito a livello europeo. E il valore di un saldo può avere qualunque valore tra più o meno infinito, non è necessariamente zero.

8. Il caso italiano

Naturalmente, questi commenti critici sui meccanismi di *governance* europei non implicano necessariamente che l'introduzione del fiscal compact nel contesto italiano, sotto forma del nuovo articolo 81 e legge rafforzata, sia necessariamente negativo. In un paese che è riuscito a raddoppiare il debito pubblico in un decennio, senza che questo sollevasse problemi nella classe politica o nei cittadini, dove le stime della crescita futura in sede di approvazione del bilancio sono sempre viziate al rialzo, così da consentire la copertura di spese insostenibili, dove i controlli in fase di esecuzione del bilancio sono viceversa limitati, e così via, c'è molto da dire a favore di regole più restrittive, anche costituzionali, sulla formazione ed esecuzione del bilancio. Così come c'è molto da dire a favore di un rafforzamento dell'importanza e dell'autonomia degli uffici dedicati al controllo, come con il nuovo ufficio parlamentare di bilancio. In un certo senso, paradossalmente, il problema principale del fiscal compact europeo non è tanto che sia stato applicato in Italia, quanto che sia stato applicato *anche* negli altri paesi europei, compresi quelli più forti economicamente. In assenza di un bilancio federale, o almeno di una maggior coordinamento delle politiche economiche, che spingano i paesi più forti a sostenere maggiormente la domanda nell'area, il rischio che questo insieme di regole conduca ad una forte pressione deflazionistica nell'area euro è molto forte. L'evidenza empirica degli ultimi anni certo non parla a favore del nuovo sistema di *governance* europeo.

Inoltre, la sostenibilità del debito di un paese dipende non solo dal numeratore, il debito, ma anche dal denominatore, cioè il (la crescita del) PIL nominale. Le regole fiscali possono forse controllare di più il primo, ma c'entrano molto poco con il secondo. L'inflazione dipende dalla BCE, la cui azione è però risultata condizionata finora dagli stessi vincoli politici che hanno impedito l'adozione di una politica economica più espansiva a livello europeo. Nel caso italiano, riforme strutturali sono

sicuramente necessarie per rendere il paese più competitivo (o altrimenti, se mai riparte la domanda interna e esterna questa si rivolgerà alle produzioni di altri paesi), ma non possono di per sé creare della domanda aggregata, se questa non c'è. Visto che maggiore domanda non può essere creata dal settore pubblico nazionale, per i vincoli di bilancio, essa può soltanto venire da fuori, o da una politica più espansiva a livello europeo o da politiche più espansive degli altri paesi che possono farlo.

Le prime applicazioni dei nuovi meccanismi di governance fiscale al caso italiano ne mettono in evidenza tutta la problematicità. Se il governo italiano (come è possibile) non rispetta gli obiettivi pattuiti a livello europeo, una manovra di correzione dei conti potrebbe divenire presto necessaria per rispettare le nuove regole. Ma nelle condizioni attuali è molto probabile che una simile correzione finisca con l'uccidere definitivamente la fragile ripresa in atto, rendendo in prospettiva meno e non più sostenibile il debito pubblico. D'altra parte, rifiutarsi di eseguire un'eventuale richiesta europea in questo senso potrebbe risultare fatale. Non tanto per le potenziali sanzioni applicabili dalla Commissione, ma per il segnale dato ai mercati finanziari, soprattutto in merito alla difficoltà (politiche) che a questo punto potrebbe avere la BCE a sostenere il debito pubblico italiano in caso ciò si rendesse necessario. Ed l'ombrello della BCE – tramite le *outright monetary transaction*-- che rende al momento sostenibile il debito pubblico italiano. Un bel dilemma per i governanti italiani.

9. Come ne usciamo?

Nell'immediato, l'unica possibilità per l'Italia di affrontare il dilemma è solo quella di contrattare in Europa maggiori spazi di manovra sul lato finanziario, portando a termine riforme strutturali in grado di rendere credibile l'impegno del paese a rinnovarsi per il futuro¹⁰, e spingere verso l'adozione di politiche più espansive da parte del bilancio europeo o da parte degli altri paesi¹¹. Ma in termini strutturali la

¹⁰ Tra parentesi, che effetti ha sul reddito potenziale l'approvazione della riforma costituzionale? Per il modo come è calcolato, evidentemente zero. Ma è difficile negare che il passaggio al sistema monocamerale avrebbe enormi effetti in termini di rapidità delle decisioni politiche e di conseguenza in termini di potenziale crescita economica. Del resto, questo è esattamente quello che pensano gli investitori internazionali (cfr.).

¹¹ Tra l'altro, visto che ogni paese ha adottato il fiscal compact a modo suo, nella propria costituzione, non è chiarissimo se eventuali interventi a livello europeo avrebbero la stessa rilevanza in tutti i paesi. Si immagini, per esempio, che si convinca il Consiglio Europeo e la Commissione a togliere dal calcolo del deficit una parte della spesa per attività di investimento, magari quella che a le maggiori possibilità di essere ripagata sotto forma di maggior crescita futura (per esempio, le spese per ricerca e sviluppo), Questo avrebbe effetti immediati in Italia, che con la legge fondamentale ha di fatto delegato all'Europa la definizione di cos'è il saldo di bilancio. Ma avrebbe per esempio effetti in Germania, dove le definizioni e regole sono in parte diverse?

soluzione può solo avvenire attraverso una revisione dei meccanismi decisionali a livello europeo o più esattamente per l'area Euro. La complessità, mancanza di trasparenza e di legittimità delle regole fiscali, e la politica economica eccessivamente restrittiva, sono il risultato di meccanismi decisionali inefficienti a livello europeo e possono essere risolti strutturalmente solo modificando questi meccanismi. Le soluzioni possono essere molteplici, ma è evidente che queste devono avere come elemento comune il fatto che decisioni di politica economica che influenzano l'intera area dell'euro vengano prese non dai singoli paesi ma da organismi che siano legittimati a rappresentare globalmente i cittadini di quest'area e che siano da questi accountable, si tratti di un Euro-Parlamento, di un Presidente dell'Unione direttamente eletto dai cittadini o quant'altro¹². Complice anche il referendum inglese, la discussione su questi temi è molto più avanzata nelle cancellerie europee di quello che comunemente si creda¹³.

Sarebbe opportuno che il governo italiano approfittasse della presidenza europea per rilanciare un'agenda di riforme istituzionali in Europa; anche da qui passa la soluzione per i problemi economici del paese.

¹² Per una rassegna del dibattito in corso e per le opzioni possibili si veda Bordignon M, 2014, "Riforme istituzionali e politiche europee", in Osservatorio del Laboratorio Monetario, Università Cattolica, in corso di stampa.

¹³ Per la posizione tedesca, si veda Schauble W., 2014, "The state of the Europe; what governance is needed in the EU" lezione inaugurale tenuta alla Hertie School of Government, 27 maggio. Schauble riconosce i limiti del metodo intergovernativo (soluzione di second best) e si spinge fino ad ipotizzare un Euro-Parlamento, con poteri di tassazione in ambito bancario.