

LIMITAZIONI NORMATIVE ALLA CRESCITA DEL DEBITO PUBBLICO: ESPERIENZE STORICHE ED EVIDENZE EMPIRICHE

di Nunzio Mario Tritto (*)

Abstract: La fissazione di limitazioni normative alla crescita del debito pubblico costituisce una prassi presente in vari e assai differenti sistemi giuridico-economici; ad esempio, nel sistema costituzionale statunitense tale istituto si traduce in un limite numerico alla crescita del relativo debito pubblico mentre in altri ordinamenti, come ad esempio quello euro-unitario, la medesima funzione viene svolta dalla previsione di limiti massimi ai debiti pubblici degli Stati membri dell'Unione europea parametrati sui relativi prodotti interni lordi. La previsione di tali limitazioni, dunque, viene analizzata in questo contributo sia dal punto di vista storico che dal punto di vista dell'evidenza empirica, al fine di comprenderne l'utilità, anche in una prospettiva macroeconomica, nell'ottica di una migliore comprensione del funzionamento del sistema economico globalmente inteso.

Fixing law limitations on the growth of public debt is a practice adopted in various and very different legal and economic systems; for example, in the United States constitutional system this practice provides a numerical limit to the growth of the national public debt while in other legal systems, such as the European Union one, the same function is carried out by the provision of maximum limits to the public debts of the EU's Member States parameterized on their GDPs (gross domestic products). The prediction of these limitations, therefore, is analyzed in this contribution both from the historical point of view and from the empirical evidence point of view, in order to clarify its usefulness, also in a macroeconomic perspective, for a better understanding of the functioning of the global economic system.

Sommario: 1. *Considerazioni preliminari.* – 2. *L'esperienza statunitense.* – 3. *L'Unione europea ed il controllo del debito pubblico degli Stati membri.* – 4. *I limiti alla crescita del debito pubblico in altri ordinamenti.* – 5. *Conclusioni.*

1. Considerazioni preliminari

Il 19 gennaio 2023 potrebbe essere ricordato, al pari di altre date aventi un notevole rilievo nella storia economica mondiale (come ad esempio il 24 ottobre 1929, che simboleggia il crollo della borsa di Wall Street e l'inizio della Grande Depressione (1) o il 15 agosto 1971 con la fine della convertibilità del dollaro in oro ed il tramonto del cosiddetto sistema di Bretton Woods (2)), come il giorno dell'inizio del *default* degli Stati Uniti: infatti, proprio il 19 gennaio 2023 è stato ufficializzato il raggiungimento del cosiddetto “*debt ceiling*”, ossia del limite alla quantità totale di fondi che il Governo federale statunitense è autorizzato a prendere in prestito per il tramite della collocazione sul mercato di titoli del debito pubblico (3).

In effetti, a partire dal 19 gennaio 2023, il Dipartimento del tesoro americano sta utilizzando misure straordinarie per poter far fronte alle proprie obbligazioni finanziarie (stipendi, pensioni, spese militari, pagamento degli interessi sui titoli pubblici agli investitori, ecc.) e si stima che tali strumenti economici (e di conseguenza, la liquidità del Paese) si esauriranno entro giugno-luglio (4), con la conseguente necessità di dichiarare lo stato di insolvenza, qualora nel frattempo non sopravvenga un provvedimento legislativo che consenta al Governo di superare questa *impasse*. Non vi è chi non veda la gravità di una tale situazione, che andrebbe a colpire un'economia mondiale già fiaccata negli ultimi anni da altre gravissime crisi (si pensi, solo a voler ricordare gli avvenimenti più rilevanti, alla pandemia da Covid-19 (5) ed alla guerra russo-ucraina (6)).

(*) N.M. Tritto è magistrato della Corte dei conti.

(1) Per una storia dell'avvenimento, nel contesto americano ed in quello internazionale, v., tra i tanti: J.K. Galbraith, *Il grande crollo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008.

(2) Le vicende che portarono agli accordi di Bretton Woods sono riassunte in: B. Steil, *La battaglia di Bretton Woods. John Maynard Keynes, Harry Dexter White e la nascita di un nuovo ordine mondiale*, Roma, Donzelli, 2019.

(3) T. Luhby, *US hits debt ceiling, prompting Treasury to take extraordinary measures*, in <<https://edition.cnn.com/2023/01/19/politics/debt-ceiling-deadline-treasury/index.html>>.

(4) W. Edelberg, L. Sheiner, *How worried should we be if the debt ceiling isn't lifted?*, in <www.brookings.edu/2023/01/25/how-worried-should-we-be-if-the-debt-ceiling-isnt-lifted/>.

(5) Sugli effetti economici della crisi pandemica: J.E. Stiglitz, *The Pandemic economic crisis, precautionary behavior, and mobility constraints. An application of the dynamic disequilibrium model with randomness*, in <www.nber.org>, ottobre 2020.

(6) Sugli effetti economici della guerra russo-ucraina: J.-D. Guénette, P. Kenworthy, C. Wheeler, *Implications of the War in Ukraine for the global economy, World Bank Policy Note*, in <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5d903e848db1d1b83e0ec8f744e55570-0350012021/related/Implications-of-the-War-in-Ukraine-for-the-Global-Economy.pdf>>, aprile 2022.

Appare dunque utile analizzare le motivazioni (anche storiche) che hanno spinto alcuni soggetti del diritto internazionale (Stati e altre organizzazioni sovranazionali) a dotarsi di (auto)limitazioni alla crescita del proprio debito (o di quello dei propri Stati membri), con particolare riferimento agli Stati Uniti, all'Unione europea e ad altri soggetti internazionali (sia Stati che organizzazioni internazionali). Ciò anche al fine di comprendere se tale tipo di politica economica abbia avuto effetti (positivi, negativi o neutri) a livello macroeconomico, con specifico riguardo alle conseguenze che tali discipline di contenimento del debito pubblico hanno realizzato nei vari sistemi giuridico-economici presi in considerazione.

2. L'esperienza statunitense

Sin dal momento della proclamazione della propria indipendenza dalla Gran Bretagna (7), gli Stati Uniti si dotarono di strumenti legislativi tendenti a limitare una crescita incontrollata del proprio debito pubblico: in seguito alla Guerra civile (8), tuttavia, nel 1868 si decise di procedere ad un "chiarimento" al riguardo a livello costituzionale, tant'è che venne approvato il XIV emendamento alla Costituzione (9), il quale espressamente stabilì che: "*The validity of the public debt of the United States, authorized by law, including debts incurred for payment of pensions and bounties for services in suppressing insurrection or rebellion, shall not be questioned. But neither the United States nor any state shall assume or pay any debt or obligation incurred in aid of insurrection or rebellion against the United States, or any claim for the loss or emancipation of any slave; but all such debts, obligations and claims shall be held illegal and void*". Per quanto qui interessa, la disposizione sembrò autorizzare *ex post* ("*The validity of the public debt of the United States [...] shall not be questioned*") le ingenti spese sostenute per finanziare la guerra contro gli Stati del Sud e da quel momento in poi l'autorizzazione a contrarre prestiti sui mercati (nazionali ed internazionali) venne concessa dal Congresso solo per finalità ben determinate e con la specifica indicazione del rendimento dei titoli, della relativa scadenza, ecc. (si pensi, ad esempio, alla costruzione del canale di Panama (10) o ai prestiti relativi a conflitti bellici svoltisi nell'Ottocento (11)).

Agli inizi del XX secolo, tuttavia, il Governo federale riuscì a svincolarsi dallo stretto controllo del Congresso, ottenendo maggiore discrezionalità in relazione, ad esempio, alla tipologia di titoli da emettere, alle relative scadenze e ad altri elementi (12), ma con la previsione di un tetto massimo all'indebitamento. Tale maggiore autonomia dell'esecutivo rispetto al Congresso non poteva che aumentare negli anni Trenta del Novecento, in conseguenza della necessità di fronteggiare la grave crisi economica che, sin dal 1929, aveva colpito l'economia statunitense (e quella mondiale) (13). Così, perse vigore la prassi in base alla quale i prestiti obbligazionari erano legati a specifici obiettivi; tuttavia, quale contropartita rispetto a questo evidente allentamento della disciplina di finanza pubblica, nel 1935 il Congresso americano stabilì delle (ben precise) soglie massime al valore delle obbligazioni in circolazione (pari a 20 miliardi di dollari per i titoli di breve periodo e 25 miliardi di dollari per i titoli aventi scadenza nel medio-lungo termine). Nel marzo del 1939, alla vigilia dell'intervento nel secondo conflitto mondiale, il presidente Franklin Delano Roosevelt propose di eliminare limiti separati al valore massimo delle obbligazioni americane in circolazione e così si giunse ad un limite aggregato complessivo del debito pubblico federale (pari a 45 miliardi di dollari, ottenuti dalla somma tra i 30 miliardi dei titoli a medio-lungo termine e i 15 miliardi dei titoli a breve termine). Nel 1940 venne poi introdotto un limite separato di 4 miliardi di dollari per alcuni titoli pubblici (relativi a progetti di difesa nazionale) e nel 1941 il limite aggregato venne portato a 65 miliardi di dollari: esso sarebbe cresciuto ininterrottamente per far fronte ai costi del secondo conflitto mondiale fino al 1945, quando fu fissato a 300 miliardi di dollari. Dopo la fine della seconda guerra mondiale, il limite fu ridotto a 275 miliardi di dollari, per poi subire ulteriori aumenti a partire dal 1958 e giungere infine all'esorbitante cifra di 31.400 miliardi di dollari nel dicembre del 2021 (periodo dell'ultimo aumento).

Com'è chiaro, quindi, il "*debt ceiling*" (ossia il tetto all'indebitamento) è uno strumento di sorveglianza parlamentare rispetto alla crescita incontrollata della spesa pubblica e di evidente responsabilità fiscale per il Governo, tuttavia esso si riduce, per alcuni, ad una mera "*devotion to the idea of thrift and to economical management of the fiscal affairs*

(7) Per una storia della nascita degli Stati Uniti: A. Testi, *La formazione degli Stati Uniti*, Bologna, il Mulino, 2013.

(8) Sugli effetti economici della Guerra civile americana: P.K. O'Brien, *Economic effects of the American Civil War*, New York, Humanities Press, 1988.

(9) R.E. Barnett, *The original meaning of the Fourteenth Amendment: Its letter and spirit*, Cambridge, Harvard University Press, 2021.

(10) *First Spooner Act*, anche detto *Panama Canal Act*, 32 Stat. 481 (1902).

(11) Ad esempio, il *War Revenue Act* del 1898 (30 Stat. 448-470) finanziò i costi della guerra ispano-americana concedendo al Dipartimento del tesoro l'autorità di emettere 100 milioni di dollari di certificati del debito pubblico americano con scadenze inferiori ad un anno, che furono venduti principalmente a grandi investitori, banche e ad altre istituzioni finanziarie private, anche straniere. Il *War Revenue Act* consentì altresì di emettere 400 milioni di dollari in titoli e obbligazioni a lungo termine (con un ottimo rendimento), collocati tra il pubblico, consentendo così anche ai piccoli investitori di partecipare alla conveniente operazione finanziaria.

(12) Ad esempio, il *Second Liberty Bond Act* del 1917, che contribuì a finanziare l'entrata degli Stati Uniti nella Prima Guerra Mondiale, eliminò alcuni limiti alla scadenza e al rimborso delle obbligazioni; il *Second Liberty Bond Act* consentì pure l'acquisto di debito pubblico degli Stati alleati (cioè facenti parte della Triplice Intesa). Nel 1920, poi, il Congresso autorizzò il Dipartimento del tesoro a sostituire il (più costoso) debito pubblico federale più risalente nel tempo con nuove emissioni di titoli caratterizzati da un rendimento più economico (e dunque meno gravoso per le casse dello stato). Il Congresso, poi, permise l'emissione di ulteriore carta moneta, uno strumento finanziario al quale si era fatto ampio ricorso durante la Guerra civile.

(13) E. Rauchway, *The Great Depression and the New Deal: A very short introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

of the government” (14). In effetti, anche a seguito delle riforme introdotte nel ciclo del bilancio statunitense sin dal 1974 (15), tale meccanismo ha perso parte della propria rilevanza, riducendosi ad un relitto del passato che tuttavia può provocare gravi criticità nel sistema contabile americano (si pensi, infatti, al pericolo di cosiddetto *shutdown* (16)).

3. L'Unione europea ed il controllo del debito pubblico degli Stati membri

Se dunque, come si è visto nel precedente paragrafo, la volontà di introdurre un limite alla crescita del debito pubblico ha trovato origine negli Stati Uniti sostanzialmente nella necessità di una (tendenzialmente) rigida disciplina fiscale, nel sistema europeo a tale scopo si è aggiunto pure quello relativo alla creazione di un'area valutaria ottimale.

In effetti, sin dagli inizi degli anni Settanta del Novecento, dapprima con il cosiddetto “serpente monetario” ed in seguito con il sistema monetario europeo (17), si introdusse un meccanismo che consentisse di ridurre la volatilità dei tassi di cambio, quale primo tassello dell'opera di costruzione di un'area economica e monetaria sovranazionale nel continente europeo. Tale progetto proseguì con la tappa fondamentale rappresentata dal Trattato di Maastricht (18), con il quale vennero per la prima volta stabiliti i cosiddetti criteri di convergenza degli Stati membri dell'allora Comunità europea verso l'ambizioso obiettivo dell'introduzione di una moneta unica paneuropea.

Infatti, si stabilì espressamente che il controllo dell'inflazione, la sostenibilità del debito pubblico e del disavanzo pubblico, la stabilità dei tassi di cambio e dei tassi di interesse interni rappresentassero elementi imprescindibili al fine di raggiungere l'unione monetaria; nello specifico, per quanto qui interessa, vennero ritenute incompatibili con il progetto euro-unitario posizioni di bilancio caratterizzate da disavanzi pubblici eccessivi, ossia pari ad un rapporto rispetto al prodotto interno lordo (Pil) superiore al 3% per i deficit annuali di bilancio e al 60% per il totale dello stock di debito pubblico lordo accumulato.

All'interno del Trattato di Maastricht, poi, venne prevista pure la creazione di un sistema europeo di banche centrali, costituito dalle banche centrali degli Stati membri e dalla (nuova) Banca centrale europea (Bce (19), effettivamente operativa dal 1998), al quale non è consentito estendere scoperti di conto o qualsiasi altro tipo di facilitazione creditizia a istituzioni o organi euro-unitari, amministrazioni statali, autorità regionali, locali o altre autorità pubbliche, ad altri organismi di diritto pubblico o imprese pubbliche degli Stati membri o l'acquisto di titoli di debito.

Come si vede, il progetto che poi ha dato vita all'euro si fonda su un rigido controllo della spesa pubblica, che è parso sicuramente più efficace rispetto al *debt ceiling* statunitense, anche se non sono mancate critiche alla politica economica dell'Unione europea negli ultimi anni, specie con riferimento alla cosiddetta crisi dei debiti sovrani del 2010 (20).

4. I limiti alla crescita del debito pubblico in altri ordinamenti

I meccanismi limitativi alla crescita del debito pubblico sono altresì presenti in vari Stati ed organizzazioni internazionali, che adesso saranno sinteticamente analizzati.

In primo luogo, va considerata la posizione della Germania: in effetti, a partire dal 2009 con modifiche alla legge fondamentale tedesca (in particolare, agli artt. 109, c. 3 (21), e 115, cc. 1-2 (22)) si è introdotto un limite (derogabile

(14) M.A. Robinson, *The national debt ceiling: An experiment in fiscal policy*, Washington, The Brookings Institution, 1959, 5.

(15) Con il Congresso che può sicuramente intervenire in fase precedente all'approvazione del bilancio, in modo più efficace rispetto al meccanismo del *debt ceiling*.

(16) Per una disamina dello stesso si rimanda a N.M. Tritto, *Brevi riflessioni sul sistema di contabilità pubblica statunitense, anche alla luce della recente crisi economica determinata dalla pandemia da Covid-19*, in questa Rivista, 2020, 1, 40.

(17) F. Giavazzi, S. Micossi, M. Miller (a cura di), *Il sistema monetario europeo*, Milano, Cariplo, 1992.

(18) Sugli aspetti legali del trattato di Maastricht, v. D. O'Keeffe, P.M. Twomey, *Legal issues of the Maastricht Treaty*, Hoboken, Wiley, 1994.

(19) C. Zilioli, M. Selmayr, *La Banca centrale europea*, Milano, Giuffrè, 2007.

(20) In effetti, l'acuta crisi finanziaria globale aveva causato, in numerosi Stati, specie europei, un aumento vertiginoso del debito pubblico, accumulatosi già a partire dai decenni precedenti e la preoccupazione crescente sul possibile *default* degli Stati coinvolti, unitamente a manovre speculative e al timore di problematiche legate alla (non) integrale allocazione sui mercati degli stock dei titoli del debito pubblico, innescò dapprima un profondo dibattito su tali criticità ed in seguito l'intervento delle istituzioni dell'Unione europea.

(21) “Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abchwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass-Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass-Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden”.

(22) “1. Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmter oder bestimmbarer Ermächtigung durch Bundesgesetz.

2. Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind

nei casi di emergenze nazionali o di recessione) ai disavanzi sia del governo centrale che dei *Länder*: tuttavia, a seguito della pandemia da Covid-19, il limite è stato sospeso (23) ed anche l'ingente piano di riarmo del Governo tedesco (24) (a seguito del conflitto russo-ucraino) approvato nel 2022 è stato escluso dalla limitazione costituzionale in oggetto, che pertanto è risultata sostanzialmente inattuata.

Altro Stato europeo dotato di un limite alla crescita del debito pubblico è la Danimarca, che – similmente agli Stati Uniti – dispone di un tetto al debito pubblico di tipo “numerico” (pari attualmente a 2.000 miliardi di corone danesi, ossia circa 268 miliardi di euro): esso venne introdotto nel 1993, a seguito del passaggio della responsabilità per la gestione del debito pubblico dal Governo alla Banca centrale danese (25), e finora non è stato mai superato.

Anche la Carta costituzionale polacca (26) (sin dal 1997) prevede un limite alla crescita del relativo debito pubblico: in effetti, l'art. 216, c. 5, della Costituzione della Polonia stabilisce che l'indebitamento pubblico annuale del Paese non può superare i tre quinti del corrispondente prodotto interno lordo (27); in caso di violazione, il Governo non può legittimamente approvare il relativo bilancio statale. Da più parti si chiede un superamento del meccanismo in esame (28), anche alla luce dell'adesione della Polonia all'Unione monetaria europea.

Passando agli Stati extra-europei, devono analizzarsi i casi dell'Australia, del Pakistan, della Malesia e di due nazioni africane (Kenya e Namibia).

Per quanto riguarda l'Australia, essa tra il 2007 ed il 2013 si era dotata di una limitazione alla crescita del proprio debito pubblico (contenuta nel *Commonwealth Inscribed Stock Act n. 1911*) (29) inizialmente pari a 75 miliardi di dollari australiani (e poi arrivato addirittura a 500 miliardi di dollari australiani, pari a 322 miliardi di euro) e poi abbandonata a seguito della sostanziale inutilità della medesima.

Limitazioni del debito pubblico parametrato al Pil sono presenti sia in Pakistan (in base al *Fiscal Responsibility and Debt Limitation Act* (30) del 2005 il debito pubblico pakistano non può eccedere il 60% del Pil) che in Malesia (31) (con un rapporto debito pubblico/Pil inizialmente (ossia nel 2003) non superiore al 40% ed attualmente pari al 55%), anche se in entrambi gli Stati asiatici tali previsioni sono rimaste sostanzialmente sulla carta e sono state più volte violate da vari governi, evidenziandone pertanto la scarsa efficacia reale.

Per quanto riguarda il Kenya, è previsto un ammontare massimo del ricorso ai mercati internazionali pari a 1.200 miliardi di scellini kenioti (circa 9 miliardi di euro), tuttavia la concessione di un prestito pari a 425 miliardi di scellini kenioti da parte della Cina nel 2013 ha determinato il sostanziale accantonamento del suddetto limite, evidentemente superato nei fatti (32).

bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abchwung symmetrisch zu berücksichtigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme, von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen”.

(23) S. Vallée, J. Cohen-Setton, D. Buhl, *Germany's debt brake and Europe's fiscal stance after Covid-19*, in <<https://dgap.org/en/research/publications/germanys-debt-brake-and-europes-fiscal-stance-after-covid-19>>.

(24) T. Benner, *Germany must abandon its debt brake to make up for the lost Merkel years*, in <www.newstatesman.com/world/europe/2022/08/germany-debt-brake-lost-merkel-years>.

(25) Con una specifica legge di autorizzazione a contrarre prestiti statali: *Lov om bemyndigelse til optagelse af statslån*, LOV nr 1079 af 22/12/1993.

(26) Denominata *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

(27) “*Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa*”, ossia: “*Non è consentito contrarre prestiti o concedere garanzie e fidejussioni per effetto della quale il debito pubblico dello Stato superi i 3/5 il valore del prodotto interno lordo annuo. Le modalità di calcolo del valore annuale del prodotto interno lordo e del debito pubblico dello Stato sono determinate dalla legge*”.

(28) M. Wilczek, *Government using “unprecedented mechanisms” to evade public debt limits, says Polish state auditor*, in <<https://notesfrompoland.com/2021/07/16/government-using-unprecedented-mechanisms-to-evade-public-debt-limits-says-polish-state-auditor/>>.

(29) In <www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s1122>.

(30) Il cui testo è reperibile in <www.finance.gov.pk/frdla2005_amended_2016.pdf>.

(31) Per una descrizione generale della politica fiscale in Malesia: V. Vijayaledchumy, *Fiscal policy in Malaysia*, in <www.bis.org/publ/bppdf/bispap20p.pdf>.

(32) L'ultimo rapporto del Parlamento del Kenya in relazione al debito pubblico nazionale può essere letto in <www.parliament.go.ke/sites/default/files/2021-11/Report%20on%20Kenya%27s%20Stock%20Public%20Debt.pdf>.

Anche la Namibia ha previsto una limitazione alla crescita del proprio debito pubblico, fissata nel 2012 al 35% del Pil e che rimane perlopiù una mera raccomandazione, più volte disattesa dagli esecutivi namibiani (33).

Va poi ricordato, dopo aver visto i casi di alcuni Stati sovrani, come pure l'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (Uemoa) – un'unione doganale e monetaria tra otto Stati africani (Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal e Togo) creata nel 1994 – preveda per i paesi membri un limite del 70% del rispettivo debito pubblico rispetto al Pil (34), ciò al fine di ottenere una convergenza a livello macroeconomico, al fine di rafforzare la propria valuta comune, ossia il franco Cfa (Comunità finanziaria africana), destinato ad essere sostituito dall'eco, la futura valuta della zona monetaria dell'Africa occidentale (35).

5. Conclusioni

Come si è visto, la presenza di limiti (numerici o in rapporto al Pil) alla crescita del debito pubblico (sia a livello statale che sovranazionale) costituisce una modalità di gestione (o meglio, di limitazione) della politica economica presente in numerosi ordinamenti.

Se l'origine dell'istituto si può rinvenire nella necessità di un controllo parlamentare sulla spesa e l'indebitamento da parte dei governi, a tale elemento si aggiunge altresì un aspetto correlato alla "uniformazione" delle regole di gestione della finanza nell'ambito di progetti sovranazionali (sia compiutamente realizzati, com'è il caso dell'euro, che *in fieri*, come nel caso della moneta unica dell'Africa occidentale).

Si può tuttavia rilevare come la previsione di "tetti" numerici all'indebitamento appaia poco efficace, anche per l'ovvia considerazione che un vincolo, per risultare adeguato ed utile, deve necessariamente essere flessibile; e tale obiettivo può raggiungersi con meccanismi che prevedano un aggancio del tetto alla crescita dell'indebitamento rispetto ad indicatori oggettivi della crescita di uno Stato (quali, *in primis*, il prodotto interno lordo).

Pertanto, se la disciplina fiscale e l'evidente sostrato democratico dell'istituto della limitazione normativa alla crescita del debito pubblico appaiono evidenti, appare altrettanto chiara la necessità di evitare di creare "camicie di forza" slegate dalla considerazione del ciclo economico dei singoli Stati e a livello internazionale, che porterebbero – come purtroppo si sta verificando negli Stati Uniti – a situazioni di crisi aventi gravi riflessi sull'economia mondiale. È quindi necessario un ripensamento dell'istituto, soprattutto nei casi nei quali esso si traduce in limitazioni *tout court*, avulse dalla considerazione della situazione economica di riferimento.

Del resto, l'evidenza empirica dimostra che un limite privo di una ben determinata (ed effettiva) sanzione viene facilmente aggirato (e quindi sostanzialmente non rispettato) mentre laddove vengano creati meccanismi di sorveglianza (e "punizione") efficaci, gli effetti positivi della disciplina fiscale non tardano a manifestarsi: tuttavia, com'è evidente e come si è visto nei casi di cui si è detto, ciò può più facilmente verificarsi nell'ambito di strutture sovranazionali (36), dotate di autorità e sistemi in grado di consentire un'implementazione dei controlli relativi alla crescita dell'indebitamento rispetto ad ordinamenti caratterizzati da uno scarso (o addirittura inesistente) controllo a livello parlamentare dell'esecutivo (come, del resto e ancora una volta, gli esempi di cui si è detto hanno indubitabilmente dimostrato).

* * *

(33) Cfr. *Namibia: Government Debt-to-GDP Ratio Rises Above Ceiling*, in <<https://allafrica.com/stories/202107070250.html>>.

(34) Fondo monetario internazionale, *Strengthening the regional fiscal framework in the Waem*, in <www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2021/050/article-A003-en.xml>.

(35) E. Pinto Moreira, *From CFA to ECO: Opportunities and challenges of economic and monetary cooperation in West Africa*, in <www.policycenter.ma/publications/cfa-eco-opportunities-and-challenges-economic-and-monetary-cooperation-west-africa>.

(36) Per un esame aggiornato dell'impatto delle organizzazioni sovranazionali nell'ambito del sistema giuridico, economico e contabile globale, v. N.M. Tritto, *Contabilità pubblica, scienza delle finanze e diritto finanziario*, Roma, Edizioni Pro, 2023, 1 ss.