

LUDWIK LIPOWSKI

IL MERCATO FONDIARIO IN POLONIA *

Premessa

La massiccia presenza della proprietà privata nell'agricoltura polacca (rappresentata da aziende a conduzione familiare) ha dato vita ed ha alimentato negli anni un mercato dei terreni agricoli. L'esistenza del « privato » è da considerarsi elemento differenziale dell'economia polacca rispetto a quella degli altri Paesi dell'Est europeo, dove mediamente circa il 98% della superficie aziendale è di proprietà dello Stato, mentre in Polonia il 70% è posseduta dai privati. Le aziende a conduzione familiare, tuttavia, sono in buona parte dipendenti dallo Stato (che controlla gli altri settori economici) sia per l'acquisizione dei mezzi produttivi sia per la vendita dei prodotti (il Governo fissa i prezzi creando in molti casi situazioni di vero e proprio monopolio), sia per il ricorso al credito agrario. Nonostante ciò, l'accumulazione di capitale nel settore agricolo - ed in particolare nelle aziende private - non solo ha consentito di avviare, nel dopoguerra, la ricostruzione del paese e successivamente, di sostenere le prime fasi del processo di industrializzazione, ma ha costantemente supportato i costi delle crisi economiche via via susseguitesi sino ai giorni nostri.

Va aggiunto che lo sviluppo dell'agricoltura e con esso la dinamica del mercato fondiario risentono del duplice e spesso conflittuale obiettivo che la politica economica polacca ha costantemente tentato di perseguire: da una parte l'incremento produttivo che sembra garantito quasi esclusivamente dalle attività private e, dall'altra, la proprietà della terra allo Stato.

In tale contesto un'analisi, per quanto sintetica del mercato fondiario, necessita di considerare, da un lato, il cosiddetto « mercato libero » ossia gli interscambi tra agricoltori privati (o tra agricoltori e soggetti interessati all'acquisizione di terra per fini urbani) e, dall'altro, il mercato gestito dallo Stato attraverso il « fondo statale per la terra »

* Rielaborazione del testo a cura di G. Franceschetti e N. Tomei.

(FST). In quest'ultimo caso si può parlare di « quasi mercato » in quanto regolato e diretto dal Governo nella logica della nazionalizzazione dei fattori produttivi.

Il mercato fondiario « libero »

L'analisi del mercato fondiario può essere effettuata attraverso lo studio delle transazioni verificatesi in un determinato lasso di tempo¹. A tal proposito nella fig. 1 si riporta, per il periodo 1948-1973, l'andamento delle transazioni ufficiali avvenute in Polonia tra soggetti privati.

A partire dal 1948 sino al 1950 le transazioni sul libero mercato andarono via via diminuendo in quanto gli agricoltori acquistarono direttamente dallo Stato la terra resa disponibile in seguito alla riforma fondiaria, in particolare nelle zone a Nord-Ovest annesse alla Polonia dopo la seconda guerra mondiale.

Negli anni 1951-1954, il numero delle transazioni si presentò particolarmente contenuto. Questo periodo, infatti, viene ricordato come quello della « collettivizzazione obbligatoria » attuata attraverso la creazione di aziende cooperativistiche. La politica di collettivizzazione ebbe come conseguenza un considerevole aumento della Superficie Agricola Utilizzata in possesso delle cooperative (sino ad allora pressoché inesistenti) tanto da costituire, nel 1955, il 9% di quella totale. L'esperienza della cooperazione, basata esclusivamente su motivazioni di natura politica, ebbe vita breve e, ben presto, la terra ritornò nelle mani dei singoli agricoltori².

Successivamente, nella seconda metà degli anni cinquanta, il numero delle transazioni aumentò notevolmente (vedi fig. 1) raggiungendo il massimo nel 1961-62. Questa espansione del libero mercato non si accompagnò, tuttavia, ad un processo di riordino della maglia aziendale o di incremento delle dimensioni aziendali. Al contrario, a causa dell'elevato e crescente carico fiscale, che colpì in particolar modo le aziende di ampiezza superiore ai 10 ettari, taluni agricoltori cominciarono a vendere parte della superficie aziendale o a dividerla in modo fittizio fra i membri della propria famiglia. In tale contesto, l'elevato « turnover » del libero mercato fu l'espressione di un processo di frammentazione delle aziende di maggiori dimensioni, causato dal progressivo aumento della pressione fiscale.

Per fermare od almeno rallentare questo processo, il Parlamento approvò, nel 1963, una legge che vietava la divisione delle aziende di dimensioni inferiori a 8 ettari. Tale provvedimento produsse una lenta diminuzione del numero delle transazioni sino agli inizi degli anni set-

¹ Le statistiche ufficiali relative al mercato fondiario non consentono di determinare l'estensione dei terreni « passati » attraverso il mercato, ma solo il numero delle transazioni.

² La politica della « cooperazione forzata » scoraggiò a tal punto gli agricoltori da indurli a non adottare, per molti anni, metodi di gestione aziendale collettivistica.

tanta. Ciò fece conseguire un aumento assai considerevole delle transazioni informali sotto forma di accordi privati fra agricoltori. Queste transazioni venivano effettuate, per motivi fiscali, presso gli uffici delle autorità locali senza però essere registrate presso gli uffici notarili competenti. Una ricerca campionaria, condotta a quel tempo in vari Comuni, dimostrò come il rapporto tra transazioni formali ed informali sul mercato dei terreni fosse di 1/4 nel 1964, 1/6 nel 1966, e di 1/7 nel 1967.

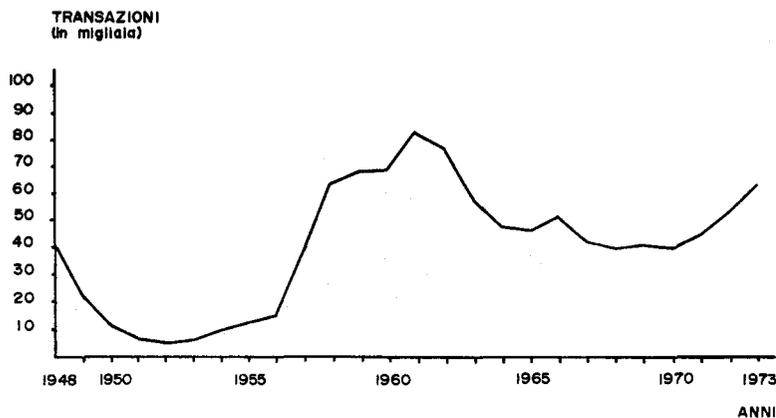


Fig. 1 Transazioni nel mercato fondiario libero nel periodo 1948-1973.
Fonte: Uffici notarili.

La ragione per cui gli agricoltori evitarono le transazioni formali sia private che successorie, fu principalmente dovuta al fatto che, in molti casi, l'area totale dell'azienda sarebbe rientrata in una categoria per la quale era previsto un maggior prelievo fiscale. Questa situazione venne a creare nel tempo un forte *gap* fra proprietà formale della terra e suo reale possesso. A fronte di ciò nel 1971, il Parlamento approvò un'altra legge che consentiva la registrazione postdatata delle transazioni private non formali presso gli uffici notarili (una sorta di sanatoria fondiaria). In base a tale legge, inoltre, gli agricoltori sarebbero potuti divenire proprietari del fondo se in loro possesso e coltivato da almeno 10 anni, indipendentemente dalla provenienza e dalle modalità di acquisizione (affitto o successione). In altre parole questa legge consentì a coloro che coltivavano la terra di diventarne i proprietari.

La suddetta legge ed altre che seguirono³ produssero effetti positivi

³ L'imposizione fiscale sulla proprietà, passò da un sistema di tipo progressivo ad uno di tipo lineare. A partire dal 1° gennaio 1972, venne modificato il sistema di tassazione a cui erano soggette le aziende private. Sino ad allora, tutte le aziende (escluse quelle con superficie inferiore a 5000 mq) erano obbligate a cedere allo Stato prodotti in natura la cui quantità era in rapporto alla dimensione azien-

sull'economia agricola. È di questi anni infatti una certa propensione agli investimenti all'interno delle aziende private per migliorare la dotazione di fattori produttivi. All'inizio degli anni settanta si ebbe quindi una ripresa del mercato con un aumento delle transazioni nell'ottica del miglioramento dei redditi. Si ripeté quanto già avvenuto, nella seconda metà degli anni cinquanta, dopo l'evento della collettivizzazione forzata e così si ripeté agli inizi degli anni ottanta, allorché lo Stato verrà a privilegiare di fatto l'obiettivo economico a quello politico-sociale di monopolizzazione del sistema ivi compresa la proprietà della terra.

Dopo il 1973, la sede di registrazione delle transazioni private venne trasferita dagli uffici notarili pubblici a quelli comunali che, contrariamente ai primi, non resero più disponibili dati relativi alle transazioni sul libero mercato. Si può tuttavia ritenere che, sino al 1980, l'andamento delle transazioni sia stato tendenzialmente al ribasso⁴, in quanto una quota consistente venne a svolgersi nel mercato fondiario gestito dallo Stato, in seguito all'introduzione di una forma di pensionamento a favore di quegli agricoltori che cedevano la terra allo Stato. È ipotizzabile invece che, nella prima metà degli anni ottanta, il numero di transazioni nel libero mercato sia andato aumentando grazie alle minori acquisizioni di terra da parte dello Stato ed al crearsi di nuove prospettive e sicurezze per gli agricoltori, che si accompagnò alla politica di redistribuzione delle terre agli agricoltori privati mediante la formula dell'affitto.

Il mercato fondiario « statale »

Al termine della seconda guerra mondiale, nell'ambito della Riforma Fondiaria, sorse il « Fondo statale per la terra » (FST), il cui obiettivo prioritario consistette nell'acquisizione dei nuovi territori annessi alla Polonia e delle terre confiscate ai grandi proprietari terrieri dalle autorità polacche durante la liberazione. Tale organismo assunse una certa importanza, specie nella seconda metà degli anni cinquanta, allorché si avviò il tentativo di collettivizzazione forzata dei terreni, e più tardi, tra il 1972 ed il 1980, con l'introduzione di un sistema di interventi atto a consentire il passaggio di proprietà delle terre dai privati allo Stato.

Tale sistema prevedeva la possibilità di cessione della terra allo

dale, al tipo di terreno ed alla posizione geografica. Con il 1972, la tassazione avvenne mediante imposizione monetaria il cui importo era calcolato come differenza tra il valore dei beni da conferire (carne, segale, patate) stimato sulla base dei prezzi imponibili e quello stimato sulla base dei prezzi di conferimento. La quantità di prodotti da conferire veniva stimata, oltre che in base all'ampiezza aziendale, anche in rapporto alla qualità dei suoli ed alla loro localizzazione.

⁴ Dopo il 1973, si accentuò il divario Est Ovest del Paese rispetto alle dinamiche del mercato fondiario. Nelle regioni verso la Germania, caratterizzate da aziende agricole con maggiori investimenti fondiari e più elevati redditi, le transazioni tra privati continuarono anche perché risultavano più convenienti rispetto ad una loro cessione allo Stato. Verso la Russia, al contrario, le transazioni tra privati risultarono contenute sia per la carenza di acquirenti (da qui il fenomeno delle terre abbandonate), sia per l'abbondanza di terreni concessi in affitto.

Stato in cambio di un vitalizio maggiorato per quegli agricoltori che, raggiunta l'età pensionabile (60 anni per le donne e 65 per gli uomini), si trovavano privi di eredi o di successori interessati⁵; parallelamente, istituiva una sorta di diritto di prelazione su tutte le transizioni private (ed in alcuni casi successorie), sia per i terreni ad uso agricolo che per quelli suscettibili di utilizzo urbano.

TAB. 1

Andamento della superficie aziendale trattata del Fondo statale per la compravendita dei terreni

Superficie	Media annua dei periodi considerati migliaia di ettari		
	1971/1975	1976/1980	1981/1985
Stock ¹	1085	926	889
Proveniente da:			
az. statali	20	35	98
az. private	185	214	49
di cui per vitalizio ²	134	164	39
Totale	205	249	147
Assegnata per uso agricolo a:			
az. statali	79	71	7
az. private	58	87	126
cooperative	22	50	6
Circoli agricoli di meccanizz.	47	41	1
Totale	206	249	140

¹ Lo stock di superficie amministrato dal Fondo statale per i terreni comprende sia le superfici appartenenti allo Stato e date in affitto alle aziende private e statali, alle cooperative ed ai Circoli di meccanizzazione, sia alcune aree ad uso diverso.

² Le superfici aziendali (in maggioranza prive di fabbricati) vengono cedute dai privati allo Stato in cambio di un vitalizio.

Fonte: Ufficio Centrale di Statistica, Annuario statistico dell'agricoltura, Varsavia, 1986.

Attraverso il « fondo statale per la terra » passarono quindi allo Stato, tra il 1950 ed il 1980, circa 4,6 milioni di ettari e di questi circa il 70% vennero ceduti alle aziende statali o temporaneamente ai « Circoli agricoli per la meccanizzazione ». In particolare, nel periodo 1971-1980 (vedi Tab. 1), quasi 200.000 ettari all'anno divennero di proprietà dello Stato (185.000 ha tra il 1971 ed il 1975, 214.000 ha tra il 1976 ed il 1980), in gran parte ceduti per usufruire della legge sul pensionamento.

⁵ Uno degli elementi per il calcolo dell'ammontare del vitalizio era, ovviamente, costituito dalla quantità di terra ceduta. Tale fattore perse via via di importanza a favore di altri (meriti civili, livello produttivo degli ultimi tre anni, ecc.) al punto che cedere 10 o 5 ettari aveva quasi il medesimo effetto sull'ammontare del vitalizio.

Nella prima metà degli anni ottanta si verificò un'inversione di tendenza nel trasferimento di suoli agricoli dai privati allo Stato. A seguito, infatti, della carenza di prodotti alimentari, accompagnati da movimenti di protesta della popolazione, lo Stato decise di affittare ai privati le terre in suo possesso.

I prezzi dei terreni agricoli

La teoria marxista sostiene che i terreni agricoli non possiedono un reale valore non essendo un bene creato, ma devono essere considerati una risorsa necessaria per soddisfare i bisogni primari dell'uomo e per conservare il patrimonio naturale.

Questa assunzione, tuttora fatta propria dalle economie pianificate, produce effetti distorcenti sulla formazione dei prezzi dei terreni nel mercato fondiario. La persistenza in Polonia della proprietà privata consente tuttavia l'esistenza di un mercato in cui il prezzo viene ad essere determinato dalla domanda e dall'offerta.

È necessario sottolineare, come sia la domanda che l'offerta di terreni agricoli siano sempre state fortemente influenzate da fattori esterni.

In particolare, per quanto riguarda la domanda hanno assunto rilievo, oltre alla produttività dei terreni, aspetti quali l'effettiva possibilità di destinazione della produzione al mercato, la domanda di suoli per usi extra-agricoli e la politica attuata nei riguardi di suoli per usi extra-agricoli e la politica attuata nei riguardi delle aziende agricole private.

Sull'offerta hanno invece avuto un certo peso, soprattutto negli ultimi anni, fattori quali il numero di aziende prive di eredi, l'opportunità per gli agricoltori di occupazione in altri settori, la pressione fiscale e le scelte di politica agraria.

In questo quadro è possibile analizzare l'andamento dei prezzi dei terreni agricoli riportato nella Fig. 2 e ripreso, per l'ultimo quindicennio, nella Tab. 2. Accanto ai prezzi correnti, sono indicati (in carenza di uno specifico numero indice dei prezzi per deflazionarli) gli andamenti del potere d'acquisto rispetto a due prodotti agricoli tipici: la segale e la carne di maiale⁶.

Nel 1960, al termine di un quinquennio di limitati condizionamenti (soprattutto da parte dello Stato) sia dell'offerta che della domanda, i prezzi dei terreni raggiunsero livelli assai elevati, simili a quelli del periodo antecedente il secondo conflitto mondiale. Dal 1960 in poi, si manifestò un costante declino sia in termini monetari che reali.

A partire dal 1970, il leggero aumento dei prezzi fu fittizio e dovuto

⁶ Di per sé l'Ufficio di Statistica pubblica nell'Annuario dell'Agricoltura un numero indice dei prezzi dei prodotti venduti e dei beni acquistati dagli agricoltori il cui uso tuttavia non è apparso pertinente a questo fine. A titolo indicativo nel 1985 (base 1980 = 100) l'indice dei prezzi dei prodotti venduti è stato pari a 340 (303 per i prodotti vegetali, 357 per i prodotti animali); l'indice dei beni acquistati pari 371 per beni e servizi di consumo corrente, 459 per beni di investimento.

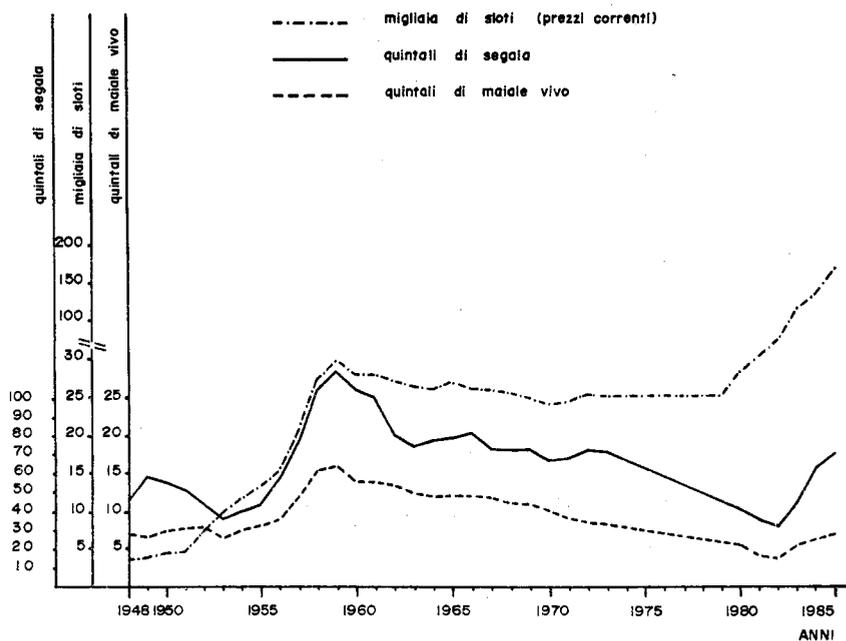


Fig. 2 Prezzi di terreni agricoli nel periodo 1948-1985.

Fonte: Fino al 1973 K. Olesiak-P.W.R.I.L. 1976 Mercato della terra in Polonia, rapporto edito dallo Stato. Dal 1974 Annuario Statistico dell'Agricoltura, Varsavia 1986.

TAB. 2

Andamento dei prezzi medi ad ettaro dei seminativi nel mercato libero (1970-1985)¹

Anni	migliaia di zloty	valore eq.n.te in quintali di segale	carne di maiale
1970	24,2	66,7	10,1
1975	24,3	64,1	77,9
1980	27,9	38,1	4,8
1981	37,9	29,7	3,1
1982	75,6	26,3	4,3
1983	118,2	52,1	7,0
1984	136,8	64,4	7,4
1985	169,8	80,6	8,8

¹ I dati sono stati forniti da operatori del settore agricolo che collaborano con gli uffici statistici provinciali.

Fonte: Ufficio Centrale di Statistica, Annuario statistico dell'agricoltura, Varsavia, 1986.

a fatti inflattivi. Da quella data il declino in termini reali fu assai marcato (se raffrontato con l'andamento del potere d'acquisto rispetto alla segale ed alla carne di maiale) sino agli anni ottanta. Dal 1980 l'infiammata inflazionistica ha portato a valori assai elevati il prezzo corrente della terra, prezzo che si è accompagnato ad un leggero rialzo reale a partire dal 1982.

Conclusioni

La situazione del mercato fondiario ed i suoi possibili sviluppi futuri si presentano quanto mai incerti, dato l'attuale momento di crisi, sia politica che economica, che il Paese sta attraversando. In tale contesto, il problema della modesta redditività delle produzioni agricole, quale conseguenza del basso livello dei prezzi dei prodotti agricoli, non sembra di facile soluzione, poiché tali prezzi concorrono alla determinazione della base salariale dei lavoratori, che destinano circa il 50% del proprio reddito per i consumi alimentari. Tale situazione di bassi prezzi induce gli agricoltori a limitare gli investimenti all'interno dell'azienda, ed in particolare quelli fondiari, creando staticità o recessione sull'andamento delle transazioni private.

Un miglioramento della redditività aziendale, attraverso la riduzione dei costi, sembra altresì di difficile attuazione, come dimostrato dal fallimento, negli anni settanta, della politica di ricomposizione fondiaria finalizzata a creare economie a scala aziendale.

Le nuove generazioni, a loro volta, « votano con le loro gambe » — come si usa dire in Polonia —, ossia tendono ad abbandonare l'attività agricola e la campagna alla ricerca di migliori condizioni di vita e di opportunità di lavoro, alimentando, in tal modo, il fenomeno dell'invecchiamento delle popolazioni rurali⁷.

La costante riduzione della forza lavoro in agricoltura sembra suggerire la necessità di effettuare investimenti atti ad aumentare la produttività del lavoro, in considerazione del fatto che attuare la medesima politica nel settore industriale richiederebbe quantità di capitali molto maggiori.

In un simile contesto, solo oculati interventi rivolti a migliorare la produttività del sistema economico sembrano pertanto in grado di ridare vitalità all'agricoltura polacca e, di riflesso, ad un mercato fondiario costantemente mortificato.

⁷ L'insofferenza verso le condizioni di vita rurali spinge sempre più le donne a preferire la città, rendendo problematica la ricerca di una moglie per quei giovani che intendono continuare l'attività agricola.