

## Note per uno studio storico comparato della gestione consortile dell'acqua irrigua in Giappone e in Italia (1900-1940)

FILIPPO DORNETTI

### Introduzione e premessa metodologica

La presente ricerca è il frutto di un lavoro di comparazione tra due consorzi idrici in Italia e in Giappone nella prima metà del Novecento, nel contesto della moderna legislazione sulla gestione consortile delle acque irrigue. I casi selezionati sono il Consorzio per l'Incremento della Irrigazione Cremonese o, in breve, Consorzio Irrigazioni Cremonesi (CIC), costituito in Italia nel 1883, e il Consorzio irriguo dei comuni Kimagase, Futagawa e Kawama (*Kimagase Futagawa Kawama mura futsū suiri kumiai*, che si abbrevierà in CKFK) nella provincia di Chiba, attivo dal 1915.

Dagli anni Ottanta del Novecento, in più di sessanta Paesi sono state intraprese politiche di devoluzione nella gestione delle irrigazioni verso i *water users associations*, ovvero consorzi che raggruppano gli utenti delle irrigazioni. Un'inchiesta della FAO su quarantadue casi di devoluzione (Garces-Restrepo, 2007) ha dimostrato che questo processo è in atto non senza, tuttavia, talune criticità che hanno influenzato la nuova modalità di gestione delle irrigazioni. Tra i problemi più frequenti spiccano limiti nella normativa di riferimento, soprattutto in materia di ripartizione di competenze tra Stato e consorzi nella gestione dell'acqua. Nell'inchiesta si fa riferimento, ad esempio, a “Unclear legal status of WUA [Water Users Associations]”, “Unclear who pays for rehabilitation in the future”, e “Unclear role & authority of agency”. Sono state rilevate anche carenze nella prassi gestionale degli stessi consorzi, come testimoniano ad esempio i numerosi episodi di “WUA leaders unaccountable to WUA members” (Garces-Restrepo, 2007, p. 21). L'inchiesta segna un importante passo avanti per individuare i limiti nei recenti esperimenti di gestione consorziale delle irrigazioni. Tuttavia, la sola rilevazione di frequenza delle criticità presente nello studio non ci permette di stabilire una gerarchia della loro gravità (Garces-Restrepo, 2007, p. 64). E infine, è possibile stabilire delle connessioni tra questioni diverse, immaginare politiche incentrate su uno specifico problema che inneschino meccanismi virtuosi vantaggiosi anche per altri aspetti problematici della gestione?

Da questa inchiesta non bisogna certo concludere che la gestione consortile delle irrigazioni sia un modello gestionale fallimentare. A questo riguardo è importante rilevare che in Giappone e in Italia ci sono esperienze di amministrazione dell'acqua da parte delle utenze, che possono offrire importanti spunti di riflessione nella

gestione consorziale delle irrigazioni. In entrambi i Paesi, infatti, tra il XIX e il XX secolo sorsero, a fianco di impianti irrigui di antica origine, nuove strutture idriche frutto di una importante azione di investimento privata e pubblica nelle infrastrutture e di riordino dei bacini idrici, che contribuì certamente alla crescita nella produzione agricola nazionale.<sup>1</sup>

L'obiettivo di questo studio è duplice. In primo luogo, l'analisi dei due consorzi selezionati, ciascuno dei quali ha ricevuto sinora una limitata attenzione da parte del mondo accademico, può contribuire ad arricchire le conoscenze attuali sulla moderna gestione consorziale dell'acqua nei due Paesi<sup>2</sup>. Il metodo comparativo, inoltre, permetterà di individuare i molti aspetti in comune nell'organizzazione dei consorzi italiana e giapponese.<sup>3</sup> Un secondo obiettivo sta nel suggerire modelli risolutivi di alcune delle criticità sopracitate sulla base delle esperienze consortili prese in esame. I problemi che hanno affrontato i consorzi selezionati e le strategie risolutive messe in campo possono essere di utilità per altre esperienze consortili attuali.

I casi qui considerati sembrano particolarmente utili agli scopi proposti. Il CKFK e il CIC sono stati selezionati non tanto perché rappresentativi del quadro nazionale, bensì per il fatto di essere casi virtuosi di gestione consortile. I due soggetti infatti sono stati costituiti in territori, la bassa cremonese e Higashi Katsushika in Chiba, dove si registrò un marcato aumento nella produzione agricola proprio negli anni successivi alla loro fondazione. L'area di Higashi Katsushika nella provincia di Chiba era, all'inizio degli anni Dieci del secolo scorso, ancora sprovvista di una rete irrigua efficiente (Chiba ken shiryō kenkyū zaidan, 2017, pp. 207-209). La messa a punto di una rete irrigua moderna diede un forte impulso all'espansione della risicoltura nella prima metà del Novecento. Per esempio, nel Comune di Kimagase si registrò un notevole aumento dell'estensione e delle produttività delle risaie nel territorio dopo la costituzione del consorzio. Infatti, la superficie delle risaie nel comune crebbe da 160 a 253 ha tra il 1910 e il 1939, e la produttività aumentò da 2347 l/ha a 4841 l/ha (Sekiyadomachi kyōiku iinkai, 1978, p. 260). Nel caso italiano, la bassa cremonese, storicamente povera d'acqua, conobbe un notevole sviluppo agricolo e nell'allevamento locale grazie alla costruzione del canale Vacchelli. Assumendo come indice la crescita del numero dei bovini da latte nella provincia, si stima che il

---

<sup>1</sup> Per una discussione della crescita in agricoltura nell'Italia postunitaria si veda Cohen; Federico (2001), pp. 30-45. Sulle politiche agricole in Italia, Orlando (1984). Sulla crescita agricola nel Giappone moderno Hayami (1973). Per una sintesi sull'impatto delle opere di bonifica sulla crescita agricola giapponese a partire dalla seconda metà del XIX secolo, Akimoto (1996), pp. 153-171.

<sup>2</sup> Per una breve discussione sugli studi disponibili in Giappone si rimanda a Saitō; Tsukada (2017), pp. 104-134). Per casi studio su consorzi di bonifica e di irrigazione in Italia, si vedano Accademia di Agricoltura Scienze e Lettere di Verona (1989) relativamente alla Pianura Padana, e Loffi (1983) e (1990) sul canale "Pietro Vacchelli".

<sup>3</sup> In merito all'utilità del metodo comparativo tra Italia e Giappone in ambito storico si rimanda a Gatti (1988).

numero dei capi di bestiame passò, tra il 1881 e il 1908, da circa 26 mila a 69 mila, per arrivare a 89 mila nel 1914 (Loffi, 1990, p. 91).

Inoltre, entrambi i consorzi nacquero nei primi anni dell'applicazione delle moderne normative sui consorzi idrici dei rispettivi Paesi. Di conseguenza, analogamente alle organizzazioni studiate nella sopracitata inchiesta della FAO, sia il CIC che il CKFK si trovarono ad affrontare problemi di gestione in contesti istituzionali ancora in fase di rodaggio.

Nella scelta della periodizzazione, particolare attenzione è stata rivolta alle fasi successive alla costruzione delle strutture in gestione dei due consorzi, quando gli stessi consorzi erano chiamati ad affrontare l'amministrazione ordinaria e le opere di manutenzione con maggiore autonomia rispetto al periodo di fondazione. Le sovvenzioni statali, infatti, si concentrano in genere nella fase iniziale della vita dei consorzi idrici, per finanziare i lavori di costruzione delle reti e delle infrastrutture per le irrigazioni. L'osservazione di questo periodo, piuttosto che della fase iniziale, sembra dunque essere più utile per poter vagliare il grado di autosufficienza dei consorzi.

Nel caso italiano, si è scelto di assumere come momento iniziale dell'indagine il 1900, a pochi anni di distanza dalla realizzazione del canale Vacchelli, completato nel 1893 dal consorzio che lo aveva in gestione. L'analisi prosegue sino al 1940, anno di entrata in guerra da parte del Regno d'Italia. Per il CKFK lo studio comincerà invece a partire dal 1915, anno di fondazione del consorzio, poiché le strutture che esso ebbe in gestione erano già state completate in quella data. Nel caso giapponese, l'analisi proseguirà fino al 1936, anno dell'ultima rilevazione dei bilanci dei consorzi idrici nell'area di Higashi Katsushika prima dell'inizio della guerra, pur non dichiarata, contro la Cina. La scelta di assumere come momento finale dell'analisi l'inizio del periodo bellico deriva dal fatto che, per entrambi i Paesi, questo evento rappresentò una cesura non solo sotto il profilo politico istituzionale, ma anche per i mutamenti che interessarono il ruolo svolto dall'agricoltura nella società e nell'economia nazionale.<sup>4</sup>

Ci sono diversi metodi di comparazione nelle scienze sociali, ognuno con limiti e punti di forza. Nell'analisi dei consorzi si è tenuto conto del metodo della concordanza, evitando tuttavia una sua pedissequa applicazione.<sup>5</sup> In effetti, i due casi presi in esame presentano fattori comuni, a partire dalla difficoltà nella realizzazione degli obiettivi statutari. Per il CIC la finalità principale era infatti «la costruzione e l'esercizio di un Canale di irrigazione dal fiume Adda» nella bassa cremonese, storicamente povera d'acqua,<sup>6</sup> mentre per il consorzio giapponese l'obiettivo prioritario era la manutenzione dei fossi colatori del comprensorio di Higashi Katsushika, un territorio particolarmente adatto all'agricoltura che necessitava il buon funzionamento

---

<sup>4</sup> Sull'Italia si veda D'Attorre; De Bernardi (1994), pp. XLV-LVI); per il Giappone, Sugiyama (2012), pp. 450-452.

<sup>5</sup> Si tratta del *method of agreement*, introdotto da John Stuart Mill. A tal proposito, si veda 6; Bellamy (2012), p. 117.

<sup>6</sup> Cfr. l'art. 1 dello Statuto del CIC, <http://www.cic.cr.it/attivita/statuto.html> (03.01.2018).

della rete idrica.<sup>7</sup> Il CIC patì di una cronica deficienza nella portata d'acqua nella stagione estiva.<sup>8</sup> Invece, le funzioni di colatura espletate dal CKFK furono particolarmente difficili negli anni Trenta: ad esempio nel 1936 la colatura all'altezza del villaggio Kimagase «era ostacolata da frequenti episodi di esondazione».<sup>9</sup>

L'indagine sulle possibili cause alla base delle disfunzioni dei consorzi verterà su alcune delle più frequenti criticità osservate nell'inchiesta di Garces-Restrepo, la prima delle quali è rappresentata dalla debolezza finanziaria. Tale indagine, infatti, ha dimostrato che in molti casi l'opera di irrigazione fu ostacolata dalla difficoltà da parte dei consorzi di finanziare adeguatamente le opere di manutenzione della struttura irrigua (Garces-Restrepo, 2007, p. 18). Lo studio vaglierà anche i problemi organizzativi dei consorzi, con particolare attenzione al loro status legale, ai diritti e ai doveri dei consorzi nei confronti dell'acqua, e ai diritti e oneri dei membri nei confronti dell'organizzazione. L'inchiesta ha altresì dimostrato che in molti casi il processo devolutivo non si è concluso con il pieno riconoscimento dell'autorità da parte dei consorzi verso le irrigazioni, ai quali non sono stati riconosciuti gli strumenti necessari per la gestione dell'acqua. Per ultimo, quindi, verranno analizzati gli interventi legislativi nei riguardi dei consorzi, con particolare riguardo al grado di integrazione dei consorzi idrici con l'amministrazione dei rispettivi bacini idrici (Garces-Restrepo, 2007, pp. 13, 15).

In che misura le criticità mostrate dai consorzi giapponese e italiano possono essere attribuite alla debolezza finanziaria? Quanto la struttura organizzativa e giuridica dei consorzi agevolò l'esercizio di irrigazione? Per rispondere a queste domande saranno presi in esame i profili costitutivi, gli statuti e i bilanci delle rispettive organizzazioni, assieme ad alcuni episodi di conflitto che videro protagonisti i due consorzi.

Occorre a questo punto una breve descrizione dei consorzi selezionati. Il CIC è un consorzio volontario di cinquantanove comuni fondato nel 1883 che tutt'ora gestisce il canale Vacchelli, di oltre 34 km di lunghezza, intitolato al deputato e ministro nonché maggiore promotore del progetto e fondatore dello stesso CIC. Il canale preleva in località Marzano, sulla costa sinistra del fiume Adda, 25 metri cubi d'acqua al secondo, accresciuti a 37 mc nel 1929. In un comprensorio di circa 64.000 ha nella provincia di Cremona (Loffi, 1990, 57-61), il canale va a rimpinguare i canali discendenti dal fiume Oglio, il Naviglio della Città di Cremona e il Naviglio Grande Pallavicino, dai quali si diramano numerosi acquedotti che attraversano la campa-

<sup>7</sup> Cfr. l'art. 2 dello statuto «Kimagase Nikawa Kawama futsū suiri kumiai kiyaku». *Kimagase Nikawa Kawama futsū suiri kumiai kankei shorui*, fondo Someya (busta A-1768).

<sup>8</sup> Allegato - Stato della deficienza di portata del Canale Pietro Vacchelli a Marzano. CIC, Vertenza Roggia Rivoltana, ricorso al Ministero dei Lavori Pubblici in data 23/9/1929. *Vertenza per uso d'acqua dell'Adda attraverso la roggia Rivoltana a danno del Consorzio*, archivio CIC (Busta 83).

<sup>9</sup> *Kimagase mura, Nikawa mura, Kawama mura futsū suiri kumiai ni kan shi mondai*, fondo Someya (Busta A-30).

gna cremonese tra i fiumi Serio, Po e Oglio. Il 21 agosto 1884 il consorzio ottenne una concessione trentennale di derivazione d'acqua, trasformata in perpetua con la legge del 16 luglio 1914. I lavori di costruzione del canale, iniziati nel 1886, furono completati nel 1893.<sup>10</sup>

Il Consorzio irriguo dei comuni Kimagase Futagawa e Kawama era un'organizzazione federativa dei preesistenti consorzi dei tre comuni fondata nel 1915.<sup>11</sup> I comuni erano parte del territorio di Higashi Katsushika in Chiba, un lembo di terra tra i fiumi Tone e Edo sul confine con Ibaragi e Saitama, che dal periodo Meiji costituiva unità territoriale *gun*. In un comprensorio di circa 634 ha, il Consorzio si occupava della gestione e della manutenzione del sistema di scolatura dell'acqua delle risaie, composto da canali di colo, tratti intubati e un sistema di chiuse.<sup>12</sup> I membri del Consorzio erano proprietari terrieri residenti nei tre comuni interessati. La sua fondazione avvenne nel contesto di un generale riordino della rete idrica locale e del tratto del fiume Tone adiacente. Dopo la grande alluvione del Tone nel 1910, il progetto originale di sistemazione dell'alveo del Tone cominciato dieci anni prima fu esteso al tratto del fiume lungo Higashi Katsushika (Ōkuma, 1981, pp. 138-144).<sup>13</sup> Vennero infatti ampliati gli argini del Tone vicino a Kimagase, e nel 1915 si costruì la chiusa di Kawama, da cui i fossi colatori del CKFK facevano defluire l'acqua irrigua (Sekiyadomachi kyōiku iinkai, 1978, pp. 278-279). Nel 1951 il consorzio idrico verrà assorbito nel Consorzio di bonifica dell'area settentrionale di Higashi Katsushika (*Tōkatsu hokubu tochi kairyō ku*), che ancora oggi si occupa del sistema di irrigazione e dei lavori di bonifica nel comprensorio di competenza (*Tōkatsu hokubu tochi kairyō ku*, 2002, p. 29).

I due consorzi selezionati mostrano evidenti differenze nelle rispettive dimensioni organizzative, nella superficie dei comprensori, nelle finalità. Vi sono discrepanze organizzative: nel caso italiano infatti si tratta di un consorzio di comuni, assimilato ai consorzi di proprietari terrieri in forza della legge n 1387 del 1873, mentre nell'altro di un'organizzazione direttamente formata da proprietari terrieri. Si riscontrano anche differenze nella storia della sistemazione idraulica dei rispettivi territori: il canale Vacchelli va a rimpinguare corsi d'acqua di antica costruzione, mentre la rete idraulica a Higashi Katsushika fu completamente ridefinita nel 17° secolo a seguito delle opere di diversione delle acque del fiume Tone (Sekiyadomachi Kyōiku Iinkai,

<sup>10</sup> Sulla costituzione del consorzio e l'ottenimento della concessione di derivazione dell'acqua dall'Adda, si vedano i cap. 1 e 2 in Loffi (1983), pp. 41-94; sulla costruzione del canale, si veda il cap. 3, pp. 95-146.

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 2 dello statuto "Kimagase Nikawa Kawama futsū suiri kumiai kiyaku", nel Fondo Someya.

<sup>12</sup> L'approvvigionamento d'acqua alle risaie veniva attuato attraverso il canale Sekiyado otoshibori, gestito da un altro consorzio, il *Kawama himon futsū suiri kumiai*, che amministrava anche la chiusa di Kawama. Sekiyadomachi kyōiku iinkai (1978), p. 282.

<sup>13</sup> I lavori di dragaggio del fiume Tone terminarono nel 1921. Sekiyadomachi kyōiku iinkai (1978), p. 300.

1978, p. 273). Le differenze rilevate non compromettono però la comparabilità dei casi selezionati: come già ricordato, entrambe le organizzazioni furono inquadrare nell'ambito della moderna legislazione sui consorzi idrici. Inoltre, il sostanziale buon funzionamento delle due organizzazioni contribuì allo sviluppo agricolo nei rispettivi territori.

Le fonti impiegate per il presente lavoro includono anche materiale d'archivio. Per il caso italiano si è preso visione dei fondi relativi alla *Vertenza per uso d'acqua dell'Adda attraverso la roggia Rivoltana a danno del Consorzio* e ai *Rendiconti e bilanci dell'Archivio del consorzio per l'incremento dell'irrigazione nel territorio cremonese*, conservato nell'Archivio di Stato di Cremona. Sul consorzio giapponese è stata fondamentale la consultazione del *Fondo della famiglia di Someya Shizuo, villaggio Nakazato-Abe (Nakazato-Abe, Someya Shizuo ke bunsho)*, presso il Museo di storia locale della città di Noda, nella provincia di Chiba (*Nodashi kyōdo hakubutsukan*). Shizuo è il pronipote di Someya Ryūsaku (1876-1959), un grande proprietario terriero, imprenditore e filantropo residente nel comune di Kawama. Ryūsaku, oltre ad aver ricoperto incarichi di sindaco nel Comune di Kawama, fu membro del consiglio del CKFK. Per questa ragione, tra i suoi documenti si trovano diversi carteggi privati e atti del Consorzio molto utili per ricostruire la gestione dell'organizzazione.

## Bilanci e contesto giuridico dei consorzi

Osservando la composizione delle entrate del CIC risulta evidente il rilievo importante costituito dalle quote consorziali, affiancate in misura minore da altre attività, quali la cessione di energia elettrica e l'affitto di beni stabili (fig. 1, 2). L'andamento di bilancio mostra dal 1915 al 1930 un deciso trend di aumento sia nelle entrate sia nelle uscite; negli anni Trenta si nota un assestamento nei valori di bilancio per il CIC, anche se con cifre minori rispetto al 1930. Tra le spese del CIC spicca un importante aumento delle spese di manutenzione dal 1915 al 1930, che si compressero per rimanere stabili negli anni Trenta. Un simile andamento delle spese di manutenzione si spiega in primo luogo con l'aumento del costo della manodopera: in crescita durante la spirale inflattiva tra il 1913 e il 1920, fortemente ridotto nel periodo deflattivo 1921-1937 (Castronovo, 2006, pp. 206, 271).<sup>14</sup> Inoltre, questa voce delle spese del CIC crebbe anche per l'invecchiamento delle strutture.<sup>15</sup> A

<sup>14</sup> *Relazione dei Revisori per l'esercizio del 1920*. Consorzio per l'incremento della irrigazione nel Territorio Cremonese. "Preventivo 1920". *Rendiconti e bilanci*, archivio CIC (Busta 98).

<sup>15</sup> Nel 1940 "si è dovuto far fronte agli aumenti sensibili verificatisi [...] per ripristinare l'efficienza di due cavi principali che era stata menomata da gravi rotture". Consorzio per l'incremento della irrigazione nel Territorio Cremonese. "Preventivo 1940". *Rendiconti e bilanci*, archivio CIC (Busta 98).



partire dal 1918 il consorzio cremonese coprì l'aumento delle spese soprattutto con il rincaro delle quote di partecipazione, rimaste fino ad allora invariate: questo mutamento nella politica delle quote di partecipazione fu reso possibile dal Regio Decreto n. 1166 che permise la libera negoziazione delle tariffe.<sup>16</sup> Le tariffe consorziali del CIC aumentarono fino al 1930, dimostrando maggiore elasticità rispetto alle tariffe del CKFK.

I dati di bilancio del CKFK sono molto scarsi e pressoché inservibili; quindi per la parte giapponese ho utilizzato i dati aggregati dei nove consorzi idrici dell'area di Higashi Katsushika (figure 3 e 4). Anche nei consorzi giapponesi le quote consorziali sono la maggiore fonte di entrata, non supportate però, a differenza del consorzio italiano, da altre attività economiche rilevanti. Dopo un costante aumento nelle entrate e in misura minore nelle uscite negli anni Dieci, negli anni Venti continuò la crescita nelle entrate, anche se in minore grado, e cominciò una chiara tendenza alla diminuzione nelle uscite. Negli anni Trenta, dopo il picco del 1930, si affermò una decisa contrazione nelle entrate, mentre nelle spese si nota un lieve aumento tra 1933 e 1936. Anche nel caso di altri consorzi giapponesi la manutenzione fu la maggiore voce di spesa: essa aumentò nella seconda metà degli anni Dieci fino al 1921, per poi diminuire fino al 1936, seguendo l'andamento del costo del lavoro (Sawai, 2016, pp. 287-290). I consorzi giapponesi non dimostrarono lo stesso grado di elasticità nelle quote di partecipazione del CIC: l'onere delle quote per membro si aggirava tra i 4.9 yen ai 6.6 yen tra il 1918 e il 1930, per cadere a 2 yen nel 1933, durante il periodo della crisi Shōwa, e risalire nel 1936 a 10 yen. La rigidità delle tariffe consorziali fu in parte alleviata da sovvenzioni statali e dall'emissione di obbligazioni che si registrarono nella prima metà degli anni Trenta. Da notare l'annata di bilancio molto alto nel 1930: esso dipende da un aumento dei fondi statali a livello nazionale per la gestione dei piccoli corsi d'acqua (Uchida, 1994, p. 52). Nonostante l'interessamento da parte dell'amministrazione centrale, il CKFK nel 1936 non era ancora in grado di riparare i danni alla chiusa di Kawama causati dal grande terremoto del Kantō nel 1923, poiché troppo onerosi per il consorzio (Sekiyadomachi kyōiku iinkai, 1978, p. 286). Il quadro finanziario dei consorzi suggerisce che, malgrado la maggiore fragilità finanziaria del caso giapponese, entrambi i consorzi riuscirono a garantire il servizio di base all'utenza ricorrendo alle quote consorziali in modo sostanzialmente autonomo, servendosi solo in modo sporadico dei finanziamenti pubblici.

---

<sup>16</sup> Art. 5, *Gazzetta Ufficiale* n. 201 del 26 agosto 1922.

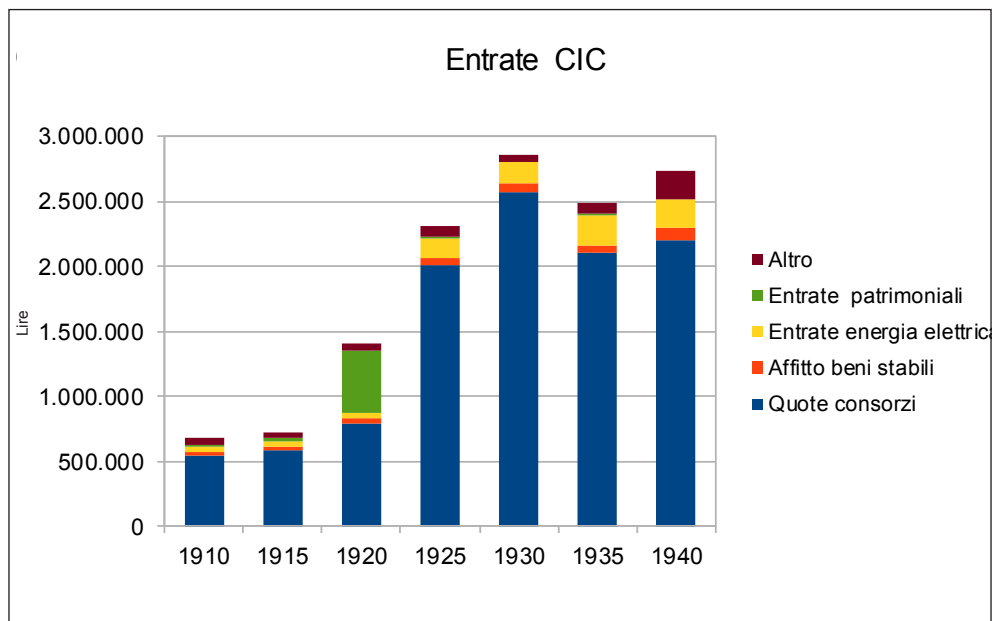


Fig. 1

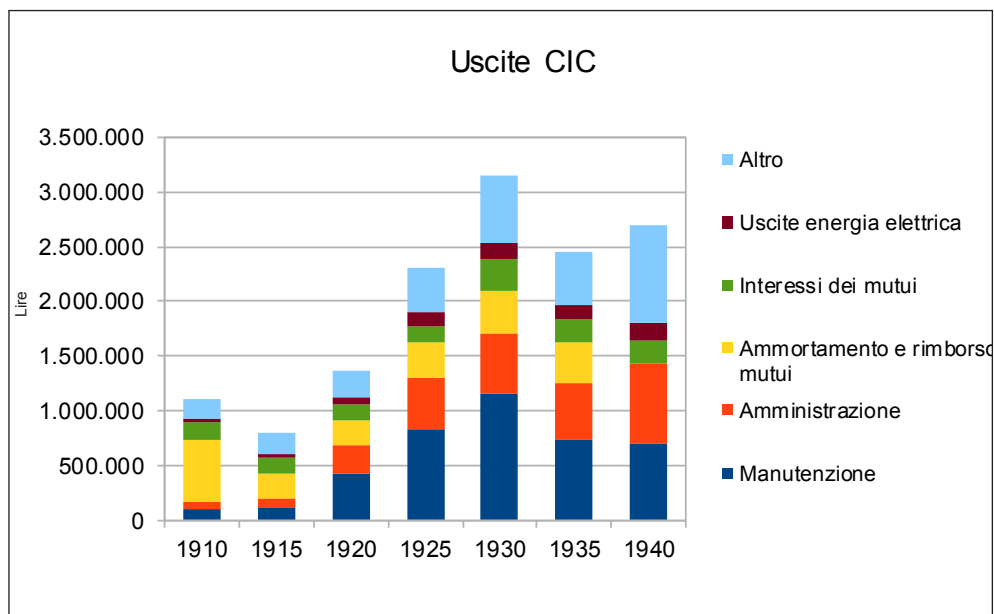


Fig. 2



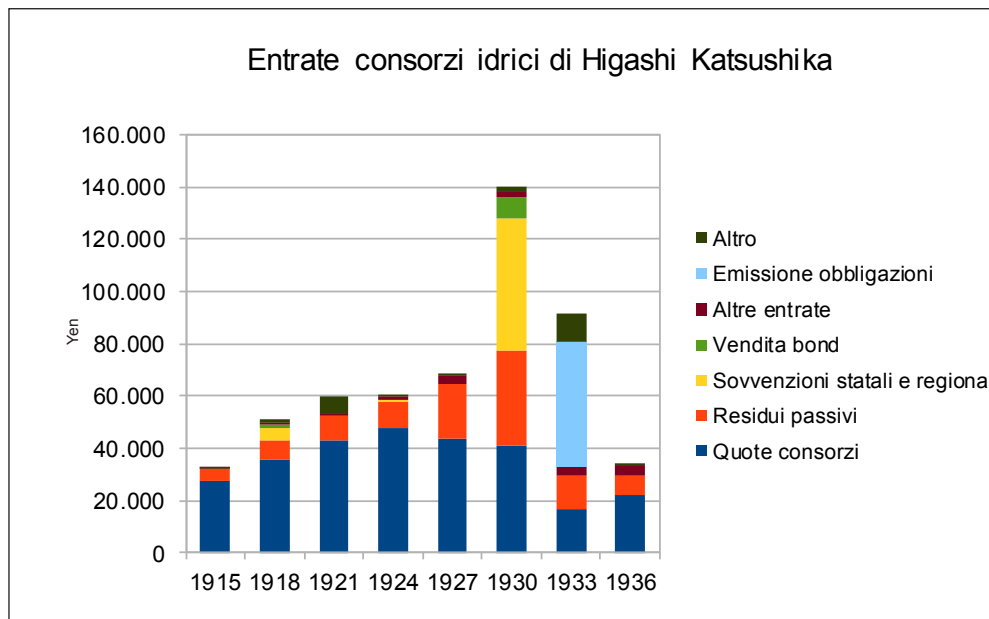


Fig. 3

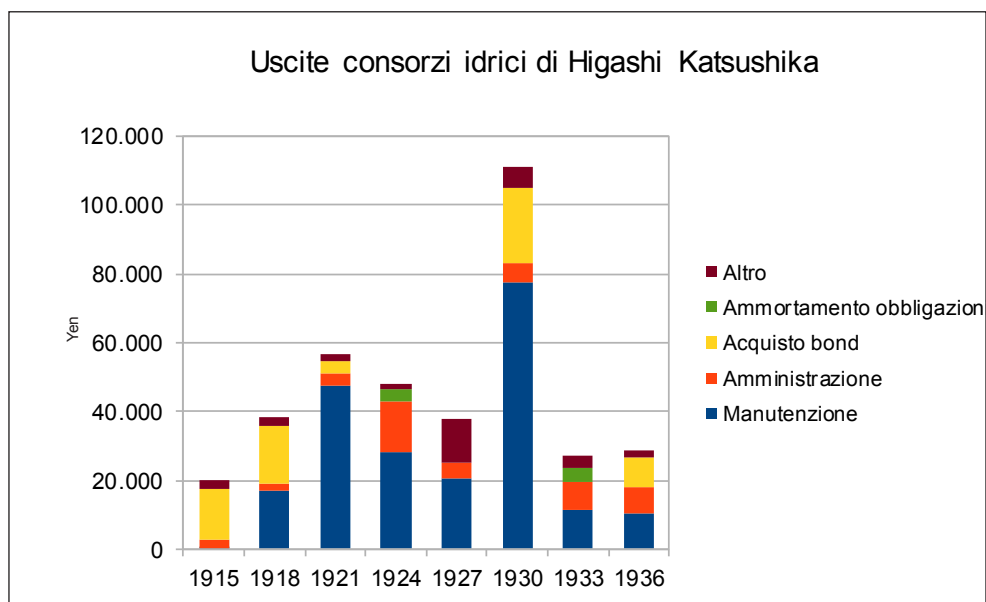


Fig. 4

Fonti: Dati rielaborati dalle tabelle riportate in Appendice

Entrambi i consorzi riuscirono a finanziare quasi autonomamente le opere di manutenzione poiché dotati di adeguati strumenti di *governance*. In effetti, sia in Giappone sia in Italia fu riconosciuta la personalità giuridica dei consorzi. In Giappone fu introdotta con la *Suiri kumiai hō* (Legge sui consorzi idrici, 1890), anche se i sindaci mantenevano un controllo su tali organizzazioni ricoprendo il ruolo di dirigente (Uchida, 1994, p. 17). La natura legale del CIC invece fu oggetto alquanto controverso nei tribunali italiani tra la fine dell'Ottocento e gli anni Trenta del Novecento, periodo in cui si aprì uno iato tra norma sui consorzi e giurisprudenza (Loffi, 1983, pp. 270-273). In ogni caso, a entrambe le organizzazioni era riconosciuta l'autorità di raccogliere le quote di partecipazione e di sanzionare i consorziati.<sup>17</sup> In questo modo i consorzi avevano i mezzi per contrastare gli opportunisti. Entrambi gli statuti prevedevano inoltre un sistema elettivo dell'assemblea dei consorziati. Nel caso cremonese, all'assemblea spettava l'approvazione dei progetti e dei contratti per la costruzione di nuovi canali, nonché la definizione delle spese amministrative.<sup>18</sup> Nel caso giapponese, invece, l'assemblea aveva il compito di approvare il bilancio, stabilire le spese amministrative e le modalità di raccolta quote consorziali, e deliberare su contratti di vendita.<sup>19</sup> La presenza di questi organi elettivi permetteva di rendere le decisioni del consorzio più condivise e facilitare scelte difficili come un aumento delle quote consorziali. A differenza di molte delle organizzazioni studiate in Garces-Restrepo (2007), i consorzi idrici in Giappone e in Italia sono caratterizzati da un importante grado di autonomia decisionale e chiarezza sul ruolo gestionale dei consorzi nei confronti dei sistemi irrigui.

Alla base della convergenza tra il sistema consortile giapponese e italiano vi erano importanti punti in comune riconducibili al contesto storico e nello sviluppo della legislazione sui consorzi idrici dei due Paesi. A partire dalla fine dell'Ottocento, infatti, entrambi i Paesi attuarono politiche atte a favorire la bonifica e migliorare la sistemazione dei bacini idrici per aumentare l'offerta di produzione alimentare. Inoltre, sia il Giappone dopo la restaurazione Meiji sia l'Italia postunitaria adottarono varie misure per potenziare la gestione delle irrigazioni attraverso consorzi al fine di evitare che i costi di gestione gravassero sulle casse dello Stato. La legislazione sui consorzi venne approvata in entrambi i Paesi nel contesto di un potenziamento dell'autorità degli organi statali sui corsi d'acqua a scapito degli usi consuetudinari e privati precedenti, con il risultato di controbilanciare l'autorità riconosciuta ai consorzi.

Nell'Italia postunitaria fu il Codice civile Pisanelli del 1865 a unificare la demanialità sui corsi d'acqua in tutto il territorio nazionale.<sup>20</sup> Lo stesso codice rego-

---

<sup>17</sup> Art. 7 dello statuto CIC (<http://www.cic.cr.it/attivita/statuto.html> (03/01/2018)). Art. 40 in *Suiri kumiaihō*, <http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/796333> (03/01/2018).

<sup>18</sup> Art. 11 dello statuto del CIC, *cit.*

<sup>19</sup> Art. 21 in *Suiri kumiai jōrei* (<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/796332>) (03/01/2018).

<sup>20</sup> L'art. 427 del codice stabilì l'estensione della demanialità ai torrenti, e condizionò qualsiasi derivazione al possesso di titolo legittimo o di concessione.

lamentava la formazione di consorzi idrici volontari e obbligatori «tra coloro che [avevano] interesse comune nella derivazione e nell'uso dell'acqua».<sup>21</sup> Successivamente, nel 1873, su iniziativa del Ministro dell'Agricoltura Stefano Castagnola fu approvata la già ricordata legge n. 1387 che parificò i Comuni e le Province ai consorzi degli interessati (art. 10), dispose che le controversie fra soci e consorzi fossero risolte da arbitri la cui decisione era esecutiva, e estese a tutti i consorzi la facoltà di riscuotere i contributi dei soci. La legge era frutto della politica liberista dei governi della Destra storica, che non contemplava un intervento diretto dello Stato nelle opere di bonifica. Furono i governi della Sinistra storica degli anni Ottanta che, nel contesto della crisi agricola, introdussero normative per il finanziamento pubblico dei progetti di costruzione di canali. Infatti, il CIC beneficiò dei sussidi trentennali della legge Beccarini del 1883 (Porisini, 1978, pp. 61-82).

Analogamente, nel Giappone del periodo Meiji la Legge sui fiumi (*Kasen hō*) del 1896 affermò l'autorità demaniale sui corsi d'acqua disponendo che l'uso dell'acqua fluviale, compresi i diritti consuetudinari acquisiti, fosse sottoposto all'approvazione dell'amministrazione regionale (Watanabe, 1954, pp. 388-395; Tamaki, 1984, pp. 26-32). In seguito, la Legge sui consorzi idrici (*Suiri kumiai hō*) del 1908 allargò decisamente i poteri assegnati dalla precedente legge del 1890 (*Suiri kumiai jōrei*) (Hattori, 1995, pp.134-136), riconoscendo ad esempio alle organizzazioni i diritti di sanzionare i morosi e di raccogliere le quote consorziali, assieme alla possibilità di emettere obbligazioni. La legislazione giapponese sui consorzi venne approvata durante la guida al Ministero delle Finanze di Matsukata Masayoshi (1896, secondo Gabinetto Itō), e negli anni immediatamente successivi alla guerra russo-giapponese (1906, primo Gabinetto Katsura). Pur se varate in contesti diversi, tali leggi erano il frutto della volontà di ridurre gli oneri dello stato nella gestione della rete irrigua allo scopo di far fronte all'aumento di spesa pubblica (Sugiyama, 2012, pp. 206-207, 258-262).

### **Problemi di gestione e percorsi risolutivi**

Le difficoltà di gestione che dovettero affrontare il CIC e il CKFK furono causa di conflitto con altri consorzi operanti sul territorio. La penuria d'acqua nel periodo estivo del CIC generò un lungo contenzioso tra lo stesso consorzio e il Comune di Rivolta d'Adda (CR). Questi, gestore della Roggia Rivoltana, rivendicava un diritto storico di derivazione dal fiume Adda in un tratto del fiume a monte rispetto a Marzano, località di derivazione del CIC. Più volte nel corso dell'Ottocento, nel 1900 e nel 1929 i rivoltani condussero opere nella bocca della roggia sull'Adda per aumentare il quantitativo d'acqua derivata. Inoltre, il Comune presentò domanda

---

<sup>21</sup> Art. 657, Codice civile del Regno d'Italia. I consorzi idrici sono normati negli articoli da 657 a 661 del Codice Civile.

di concessione formale di derivazione nel 1908, 1913, 1924 e 1929, ottenendo il riconoscimento di uso storico del fiume, senza che fosse definito uno specifico quantitativo d'acqua da estrarre. Il CIC, dopo un iniziale atteggiamento di permissività all'inizio del secolo, nel 1915 e nel 1929 fece esposto di opposizione alle richieste di concessione da parte di Rivolta, poiché considerava l'utenza dei rivoltani la principale causa della mancanza d'acqua estiva. Nel dicembre del 1931, nel corso della trattativa presso la Commissione della Bonifica integrale di Cremona, il CIC si dimostrò disposto a ritirare l'opposizione a patto di una chiara regolamentazione delle derivazioni dell'Adda. Si aprirono così i lavori per la costituzione del Consorzio delle Utenze dell'Adda, che avrebbe visto la luce nel 1938: nel nuovo consorzio, tutt'ora in attività, sia il CIC che il Comune di Rivolta d'Adda figurano tra i membri. Il nuovo ente ebbe come principale scopo la regolazione del livello del lago di Como, così da costituire una riserva per ottimizzare i flussi dell'Adda emissario a favore delle utenze irrigue dall'Adda. Esso fu inoltre preposto a sottoporre a un'equa disciplina tutte le utenze, per evitare prepotenze e contenziosi. Grazie all'esercizio del Consorzio del fiume Adda venne risolta la frequente penuria d'acqua sofferta dal CIC.<sup>22</sup>

Come si evince dal contenzioso con Rivolta d'Adda, il CIC dovette affrontare difficoltà nella gestione delle irrigazioni non tanto per limiti organizzativi e finanziari, ma per il basso grado di integrazione dei consorzi idrici con l'amministrazione dei rispettivi bacini idrici. Nel caso del CIC questa disfunzione fu messa in luce dall'iniziativa dello stesso consorzio che, nella figura del professore e avvocato Giovanni Vacchelli, figlio del senatore Pietro cui fu intitolato il canale Marzano, propose un progetto per portarlo a termine.

Anche il CKFK dovette affrontare episodi di conflitto con organizzazioni locali. In particolare, l'utilizzo della palude di Abe (*Abe numa*), sul confine tra i comuni di Kawama e Kimagase, fu causa di un contenzioso tra il Consorzio di Bonifica di Kimagase (*Kimagase mura kōchi seiri kumiai*) e il Comune di Kawama, membro del CKFK.<sup>23</sup> Nel luglio del 1936 un gruppo di proprietari terrieri residenti a Kawama presentò un esposto all'amministrazione provinciale di Chiba per denunciare la consuetudine del Consorzio di bonifica di scaricare nella palude di Abe l'acqua prodotta dai lavori di bonifica, perché consideravano questa pratica la causa dei fenomeni di alluvione nel vicino villaggio di Kawama. Per risolvere il problema del ristagno d'acqua, Someya Ryūsaku fondò l'Associazione per la promozione delle irrigazioni (*Nōgyō suiri kisei dōmeikai*), di cui fecero parte i rappresentanti dei comuni Sekiyado, Futagawa, Kimagase, Kawama, Asahi e Fukuda. Il progetto proposto dall'associazione, da realizzarsi in quattro anni, prevedeva la costruzione di un canale in

<sup>22</sup> *Vertenza per uso d'acqua dell'Adda attraverso la roggia Rivoltana a danno del Consorzio*, archivio CIC, (Busta 83).

<sup>23</sup> Sull'andamento dei lavori di bonifica e i problemi di gestione idrica in Chiba nella prima metà del novecento, Ikeda (2011), pp. 119-133.

cemento che dalla chiusa di Sekiyado si collegava al preesistente canale Sekiyado, per poi gettarsi nel fiume Tone: questo lungo canale di scolo, che avrebbe attraversato i territori di tutti i comuni, con la sua maggiore portata avrebbe risolto anche il problema delle acque mobilitate per la bonifica locale. Il costo del progetto era preventivato in 400.000 yen, 100.000 dei quali a carico dei comuni e il resto da coprire da parte dello Stato. Nonostante l'interessamento da parte delle autorità riguardo il progetto, la sua realizzazione fu bloccata a seguito di due eventi che si verificarono nel 1937: lo scoppio della guerra nippo-cinese e la grande alluvione del Tone che colpì anche Higashi Katsushika.<sup>24</sup> La preoccupazione nei riguardi della palude Abe venne meno solo nel dopoguerra, quando i lavori di bonifica interessarono anche l'area della stessa palude, che fu progressivamente prosciugata. Nel 1945 venne costituito il Consorzio di bonifica del comune di Kawama, area di Abe shima (*Kawama mura Abe shima kōchi seiri kumiai*), preposto al riempimento dell'acquitrino di Abe (Tōkatsu hokubu tochi kairyō ku, 2002, p. 29). Secondo il personale della Sezione Politiche Agricole (*Nōseika*) della città di Noda, interpellato dall'autore il 3 settembre 2018, la palude Abe fu completamente prosciugata nel 1999. È difficile stabilire con precisione l'evoluzione dei lavori di riempimento della palude, poiché, stando alle dichiarazioni della Sezione, parte di essi consistettero in opere abusive non presenti in documenti ufficiali. L'iniziativa di Someya quindi non ebbe ulteriori esiti e non risolse il problema riguardante l'esondazione della palude; tuttavia, fu senza dubbio determinante nella percezione del problema e nel dare impulso alla ricerca di una possibile soluzione.

I due casi di conflitto, pur riguardando due aspetti diversi della gestione dell'acqua, hanno però un punto in comune. Il CIC ottenne la concessione di derivare l'acqua dal fiume Adda in mancanza di una normativa che regolasse la globalità delle derivazioni dallo stesso fiume. Questa falla minò il corretto approvvigionamento d'acqua da parte del consorzio generando conflitti con altri utenti dell'acqua fluviale. Analogamente, alla base della disputa che vide protagonista il CKFK c'era un particolare quadro legale che complicava la gestione dei bacini idrici in Giappone. A differenza dell'Italia, l'attività di irrigazione e i lavori di bonifica erano gestiti da due soggetti diversi, che rispondevano a diverse autorità: i consorzi idrici erano posti sotto la giurisdizione del Ministero degli Interni, mentre i consorzi di bonifica rispondevano al Ministero dell'Agricoltura e del Commercio. Ciò compromise la coordinazione tra i due consorzi riguardo al deflusso dell'acqua nel territorio (Uchida, 1994, pp. 19-20).

---

<sup>24</sup> *Kimagase mura, Nikawa mura, Kawama mura futsū suiri kumiai ni kan shi mondai*, fondo Someya (Busta A-30).

## Conclusioni

Dallo studio della documentazione disponibile è possibile concludere che i due consorzi, pur in contesti geografici e normativi assai diversi, presentano importanti aspetti positivi in comune che garantirono la buona gestione dell'acqua. In entrambi i casi le spese di manutenzione furono in gran parte coperte con la riscossione delle quote di partecipazione in situazione di sostanziale sostenibilità finanziaria, anche se il Consorzio Kimagase ottenne un'importante sovvenzione statale nel 1930. Ciò fu possibile poiché, come detto, a entrambe le organizzazioni furono riconosciuti adeguati poteri di *governance*. I due consorzi furono organizzati pochi anni dopo l'approvazione delle leggi fondamentali sui consorzi idrici, ancora in fase di rodaggio: il CIC vide minacciato il diritto di sfruttamento delle acque dell'Adda per una mancata regolazione di tutte le derivazioni del fiume; per il CKFK invece la difficoltà nelle operazioni di colatura derivarono dalla legislazione vigente in Giappone, che separava i lavori di bonifica dalla gestione delle acque agricole, provocando una mancata coordinazione sul movimento delle acque del territorio. In entrambi i casi, quindi, ad essere deficitaria era la gestione del bacino idrico in cui operavano i consorzi. Il coordinamento delle diverse opere idrauliche all'interno dello stesso bacino sembra essere dunque un presupposto fondamentale, anche se non sempre adeguatamente considerato, per la buona gestione consortile dell'acqua.

È interessante notare che furono i consorzi stessi a prendere atto di queste falle, e a fare ricorso alle autorità proponendo piani concreti di risoluzione che, almeno nel caso italiano, furono determinanti nella risoluzione del problema. Questo elemento sembra suggerire come l'iniziativa dei consorzi, che risulta piuttosto limitata soprattutto nel caso di istituti di nuova fondazione (Garces-Restrepo, 2007), debba avere un ruolo centrale in ogni processo di miglioramento del sistema delle irrigazioni.

## Appendice

Bilancio dei consorzi idrici del territorio di Higashi Katsushika (unità: Yen)

<i>Entrate</i>								
	1915	1918	1921	1924	1927	1930	1933	1936
Quote consorzi	27,688	35,711	43,280	47,703	43,646	40,815	16,420	21,955
Affitto beni stabili	74	129	222	175	612	1,844	2,247	337
Commissioni	19	6	4	12	18	24	11	3
Sovvenzioni statali		4,980				47,984		
Sovvenzioni regionali				350		2,886		
donazioni	207	433	6,861					
Vendita bond		1,640				8,000		
Altre entrate	32	718	271	1,354	3,202	2,230	3,594	4,645
Residui passivi	4,217	6,995	9,502	10,205	20,982	36,519	13,005	7,236
Anticipi		200					8,555	
Emissione obbligazioni							48,000	
<i>Totale entrate</i>	<i>32,237</i>	<i>50,812</i>	<i>60,140</i>	<i>59,799</i>	<i>68,460</i>	<i>140,302</i>	<i>91,833</i>	<i>34,176</i>

<i>Uscite</i>								
	1915	1918	1921	1924	1927	1930	1933	1936
Amministrazione	2,267	1,926	3,158	15,115	4,675	5,885	8,003	7,834
Consiglio	650	311	525	553	634	683	647	579
Manutenzione	255	17,207	47,691	28,022	20,627	77,434	11,524	10,216
Sorveglianza	69	16	388	221		3		433
Acquisto bond	14,934	16,670	3,986			21,555		8,734
Imposte e tasse	228	213	17	17		13	266	257
Spese relative a beni stabili	212	269	309	80		4,436		
Spese consorzio	195	222	345	373	447	351	241	303
Ammortamento obbligazioni				3,471			3,862	
Spese varie	7	360	223	129	325	695		150
donazioni		1,000					364	
A fondo riserva					11,123		2,065	354
Altro	986	27	215	167	10	78	441	11
<i>Totale uscite</i>	<i>19,803</i>	<i>38,221</i>	<i>56,857</i>	<i>48,148</i>	<i>37,841</i>	<i>111,133</i>	<i>27,413</i>	<i>28,871</i>
<i>Avanzo</i>	<i>12,343</i>	<i>12,591</i>	<i>3,283</i>	<i>11,651</i>	<i>30,619</i>	<i>29,169</i>	<i>64,420</i>	<i>5,305</i>

Fonte: Chiba ken chijikanbō, *Chiba ken tōkeisho*, Chiba. I dati di bilancio sono espressi nel loro valore nominale.



## Bilancio CIC (unità: Lire)

<i>Entrate</i>							
	1910	1915	1920	1925	1930	1935	1940
Quote consorzi	548,197	591,706	797,019	2,007,233	2,578,248	2,099,758	2,205,000
Affitto beni stabili	21,621	26,430	29,752	51,653	66,423	65,662	93,000
Entrate energia elettrica	49,935	42,376	52,527	159,389	158,250	227,157	220,000
Rifusione Imposta di R. Mobile; partite di giro	39,594	26,281	30,905	33,645	24,300	58,625	215,870
Rimborsi	1,252	7,126	12,703	33,730			
Entrate patrimoniali	8,195	24,690	478,449	6,229		8,866	
Altro	7,254	10,662	10,842	16,842	29,018	31,451	6,283
<i>Totale entrate</i>	<i>676,048</i>	<i>729,271</i>	<i>1,412,197</i>	<i>2,308,721</i>	<i>2,856,239</i>	<i>2,491,519</i>	<i>2,740,153</i>

<i>Uscite</i>							
	1910	1915	1920	1925	1930	1935	1940
Canoni diversi	10,213	18,011	24,150	36,811	68,122	124,911	227,225
Interessi dei mutui	161,150	146,150	139,346	137,928	287,775	221,200	202,374
Rimborso mutui	47,935	91,540	76,936	59,135	167,660	18,892	5,197
Amministrazione	58,453	84,374	266,768	471,237	543,882	514,170	723,004
Uscite energia elettrica	29,568	30,791	71,471	135,083	149,795	120,000	175,000
Spese diverse	571	2,973	26,774	70,142	119,252	89,020	150,391
Imposte e tasse	56,205	53,011	77,402	135,084	160,016	150,000	136,000
Manutenzione	96,205	108,220	416,592	831,622	1,153,375	730,000	704,000
Ammortamento e rimborso mutui	579,872	233,223	233,223	328,213	396,468	373,892	5,197
A fondo Riserva		15,000	15,000	70,000	60,000	25,000	25,000
Acquisto beni stabili					33,491		176,089
Altro	71,776	7,126	12,703	33,730	14,284	78,000	166,267
<i>Totale Uscite</i>	<i>1,111,948</i>	<i>790,419</i>	<i>1,360,365</i>	<i>2,308,985</i>	<i>3,154,120</i>	<i>2,445,085</i>	<i>2,695,744</i>
<i>Avanzo</i>	<i>-435,900</i>	<i>-61,148</i>	<i>51,832</i>	<i>-264</i>	<i>-297,881</i>	<i>46,434</i>	<i>44,409</i>

Fonte: Archivio CIC, Buste 96-101 (Rendiconti e bilanci). I dati di bilancio sono espressi nel loro valore nominale.

## Riferimenti bibliografici

Fonti d'archivio:

*Kimagase Nikawa Kawama futsū suiri kumiai kankei shorui* (Documenti relativi ai consorzi idrici di Kimagase Nikawa Kawama), fondo Someya (busta A-1768).

*Kawama mura futsū suiri kumiai ni kan shi mondai* (Problemi relativi al consorzio idrico di Kawama), fondo Someya (Busta A-30).

*Vertenza per uso d'acqua dell'Adda attraverso la roggia Rivoltana a danno del Consorzio*, archivio CIC (Busta 83).

*Rendiconti e bilanci*, archivio CIC (Busta 98).

Fonti edite:

6, Perri; Bellamy, Christine (2012). *Principles of Methodology: research design in social science*. Londra: SAGE Publications.

Accademia di Agricoltura Scienze e Lettere di Verona (1989). *Storia della bonifica e dell'irrigazione nell'area lombardo-veneta*. Verona: Accademia di Agricoltura Scienze e Lettere di Verona.

Akimoto, Hiroya (1996). "Nōgyō" (Agricoltura). In Nishikawa, Shunsaku; Odaka, Kōnosuke; Saitō, Osamu (a cura di). *Nihon keizai no nihyakunen*. Tōkyō: Nihon hyōronsha, pp. 153-171.

Castronovo, Valerio (2006). *Storia economica d'Italia*. Torino: Einaudi.

Chiba ken shiryō kenkyū zaidan (a cura di) (2017). *Chibaken no rekishi. Shiryōhen. Kingendai*, 7 (Storia della provincia di Chiba. Documenti. Epoca moderna e contemporanea). Chiba: Chiba ken.

Cohen, Jon; Federico, Giovanni (2001), *The Growth of the Italian Economy, 1820-1960*. Cambridge: Cambridge University Press.

Garces-Restrepo, Carlos; Vermillion, Douglas; Muñoz, Giovanni (2007). *Irrigation management transfer: Worldwide efforts and results*. *FAO Water Reports* 32. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)

Gatti, Franco (1988). "Categorie eurocentriche e interpretazione del Giappone". *Passato e presente*, 17, pp. 159-168.

Hattori, Takeshi (1995). *Kindai chihō seiji to suiri doboku* (Amministrazione locale moderna e ingegneria idrica). Kyōto: Shibunkaku shuppan.

Hayami, Yūjirō (1973), *Nihon nōgyō no seichō katei* (Sviluppo dell'agricoltura giapponese). Tōkyō: Sōbunsha.

Ikeda, Hiroki (2011). *Kindai Bōsō no shakai keizai to seiji* (Società, economia e politica moderna nella penisola di Bōsō). Tōkyō: Sairyūsha.

Loffi, Bruno (1983). *Consorzio irrigazioni cremonesi: cento anni*. Cremona: Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Cremona.

Loffi, Bruno (1990). *Appunti per una storia delle acque cremonesi*. Cremona: Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura.

Loffi, Stefano (2016). *Storia del Naviglio della Città di Cremona*. In Consorzio Irrigazioni Cremonesi (<https://www.cic.cr.it/documenti/storia-del-naviglio>) (03/01/2019).

Ōkuma, Takashi (1981). *Tonegawa chisui no hensen to suigai* (Evoluzione del controllo delle acque e inondazioni del Tonegawa). Tōkyō: Tōkyō daigaku shuppankai.

Orlando, Giuseppe (1984), *Storia della politica agraria in Italia dal 1848 a oggi*. Bari: Laterza.

- Porisini, Giorgio (1978). *Bonifiche e agricoltura nella bassa valle padana*. Milano: Banca Commerciale Italiana.
- Saitō, Kuniaki; Tsukada, Kazunari (2017). “Kangai tōshi no ishikettei to hiyō futan – Niigata ken Kamigō suigai yobō kumiai wo jirei ni” (Processo decisionale e ripartizione dei costi degli investimenti nelle irrigazioni. Il caso-studio del consorzio per il controllo delle acque di Kamigō, Niigata). *Ajia keizai*, 6, pp. 104-134.
- Sawai, Minoru; Tanimoto, Masayuki (2016). *Nihon keizaishi* (Storia economica del Giappone). Tōkyō: Yūhikaku.
- Sekiyadomachi kyōiku iinkai (1978). *Kimagase no rekishi* (Storia di Kimagase). Sekiyadomachi: Sekiyadomachi kyōiku iinkai.
- Sugiyama, Shin’ya (2012). *Nihon keizaishi* (Storia economica del Giappone). Tōkyō: Iwanami shoten.
- Tamaki, Akira (1984) (a cura di). *Suiri no shakai kōzō* (Struttura sociale e irrigazioni). Tōkyō: Kokusai rengō daigaku.
- Tōkatsu hokubu tochi kairyō ku (2002). *Tōkatsu hokubu tochi kairyō ku 50 shūnen kinenshi* (Bonifica del Tōkatsu settentrionale. Edizione per il cinquantesimo anniversario dei lavori). Noda: Tōkatsu hokubu tochi kairyō ku.
- Uchida, Kazuko (1994). *Kindai Nihon no suigai chiiki shakaishi* (Storia locale delle inondazioni nel Giappone moderno). Tōkyō: Kokonshoin.