

IL LAVORO ALL'ESTERNO

Un'intuizione o una svista del legislatore?

NELLO CESARI (*)

SOMMARIO: 1. - Esame del testo legislativo. — 2. - Interpretazioni e applicazioni varie. — 3. - Sua evoluzione storica. — 4. - Esame comparativo e analitico e riferimento alla scorta. — 5. - Il lavoro all'esterno: una particolare forma di trattamento. — 6. - Organo preposto. — 7. - Il lavoro all'esterno: un atto amministrativo. La semilibertà: un atto giurisdizionale. — 8. - Esclusione del terziario: un limite alla visione moderna dello stesso istituto. — 9. - Possibile ampliamento legislativo. — 10. - Validità dell'istituto: un atto di fiducia e speranza.

1. - *Esame del testo legislativo*

Il 2° comma dell'art. 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, costituisce senza dubbio uno dei punti di diversa interpretazione e di varia applicazione: « ... Nel caso di assegnazione al lavoro all'esterno, i detenuti e gli internati, da soli o in gruppo, possono essere scortati per prestare la loro opera in aziende agricole o industriali, pubbliche o private... ».

Il testo legislativo, come si vede, se da una parte è abbastanza tassativo sulla natura delle aziende, è molto vago nella sua formulazione « nel caso di assegnazione ». Il 1° comma dell'art. 46 del regolamento di esecuzione, tenta una delimitazione, prevedendo che « l'ammissione dei condannati e degli internati al lavoro all'esterno è disposta dalle direzioni, solo quando ne è prevista la possibilità nel trattamento ». Ma ad una analisi approfondita, neppure la norma regolamentare sembra ridimensionare molto la discrezionalità dell'originale previsione legislativa, ancorandosi ad un concetto altrettanto elastico, quale quello del trattamento.

Mancando una precisa delimitazione, come invece avviene negli art. 47, 49, 50 ecc., si deve dedurre che il legisla-

(*) Direttore presso la casa circondariale di Ravenna.

tore abbia voluto conferire un certo potere discrezionale, che non viene ridimensionato neppure dal visto di approvazione del magistrato di sorveglianza sul programma di lavoro all'esterno, trattandosi, nel caso specifico, di un mero visto di legittimità e non di merito.

2. - Interpretazioni e applicazioni varie

L'assenza di un controllo preventivo sulla stessa ammissione, come invece era previsto nell'art. 120 del precedente regolamento (1), in cui il magistrato di sorveglianza deliberava e revocava la misura, ha fatto concludere agli autori R. Alessandri e G. Catellani, nel commento alla legge, che esso « costituisce un passo indietro sulla strada della più ampia giurisdizionalizzazione della fase esecutiva della pena » (2).

Alcuni negativi esperimenti, per verità troppo reclamizzati, dinanzi alla grande maggioranza di quelli positivi, in cui purtroppo si estende un velo di silenzio, hanno fatto esclamare anche in un pubblico dibattito televisivo da parte di alcuni illustri giuristi che lo stesso art. 21 fosse stato piuttosto una svista del legislatore e insieme con gli autori, già citati, si augurano una revisione della legge. Gli stessi autori poi sono giunti a vedere nel lavoro all'esterno « una situazione in tutto e per tutto identica a quella del detenuto ammesso al regime di semilibertà, misura che deve essere delineata da uno speciale procedimento giurisdizionale » (3).

Una certa apprensione e invero è venuta nella stessa amministrazione, che si è riservata, forse per alcuni casi eclatanti, un esame preventivo sui programmi, prima che siano inviati per il visto di approvazione al magistrato di sorveglianza (4).

Questo particolare controllo preventivo, rallentando la stessa ammissione al lavoro, ha notevolmente ridimensionato

(1) R.D. 18 giugno 1931, n. 787.

(2) R. ALESSANDRI, G. CATELLANI, *Il codice penitenziario*, pag. 34. Ed. Laurus, Firenze, 1980.

(3) *Ibidem*.

(4) Circolare n. 2906/5356 del 7 dicembre 1982.

la discrezionalità delle direzioni, impedendo soprattutto un intervento tempestivo, che spesso è imposto da particolari e impellenti situazioni oggettive.

In realtà lo stesso art. 21 proprio per l'assenza di una delimitazione specifica, in termini di tipicità di fattispecie, si presta ad interpretazioni abbastanza varie ed articolate, lasciando un certo spazio agli operatori. Di questa discrezionalità neppure le direzioni per alcuni anni, ne hanno compreso tutta la portata: dirigendo un'ex colonia penale, dove i detenuti avevano varie possibilità di lavoro, per oltre cinque anni, alle continue richieste di essere ammessi al lavoro all'esterno, ho sempre risposto, che il lavoro ce lo avevano già nell'istituto. E, a quanto mi risulta, l'art. 21 a, tutt'oggi, viene scarsamente applicato in queste ex colonie penali, attualmente case di reclusione.

3. - *Sua evoluzione storica*

Ma ad un esame più approfondito del testo, attraverso anche una ricostruzione storica della stessa istituzione penitenziaria, si deduce che lo stesso lavoro all'esterno, non solo è previsto nei diversi regolamenti penitenziari, ma sotto certi aspetti, scaturisce dalla stessa natura del penitenziario, la cui storia non giunge molto lontana dai secoli.

« La funzione del carcere », afferma Giustiniano, « è quella di custodire gli uomini e non di punirli ». Il concetto di pena, diverso da quello di giustizia, resta distinto per tutta la storia dell'occidente, fino alla soglia dell'era industriale: il carcere durante questi secoli, è servito soprattutto come luogo di custodia preventiva, mentre alla pena si provvedeva con altri istituti, che arrivavano fino alla pena capitale.

Ma già T. Moro nell'« Utopia » riteneva poco saggio mandare a morte chi ha trasgredito la legge, « poiché il suo lavoro è assai più redditizio della sua morte ».

Il ricorso al lavoro dei condannati e quindi alla creazione dei penitenziari è abbastanza recente: esso, come istituzione, nasce in Olanda nel XVII secolo, come esigenza di reperire manodopera per la nascente industria. Dall'Olanda si diffonde in tutta l'Europa, in particolare nei paesi di lingua tedesca. Nel periodo della colonizzazione poi, si ricorre ai peni-

tenziari per ottenere manodopera da esportare, in particolare dopo la soppressione della schiavitù (5).

Solo quando l'evoluzione tecnologica rende non più competitivo il lavoro dei carcerati, questo si indirizza verso altri settori più umili e meno gratificanti, come i bagni penali.

In Italia per una serie di condizioni storiche e politiche, il ricorso alla manodopera dei detenuti, per il settore industriale, ha avuto una scarsa applicazione; il ritardato sviluppo industriale, il frazionamento politico, non hanno favorito un indirizzo unitario in questo settore. Nella « legislazione criminale toscana » del 1786 che per prima, in una visione illuministica, abolì la pena di morte, sostituendola con i lavori forzati, i detenuti venivano adibiti, con retribuzione in lavori pubblici, come la pulizia del porto, la costruzione di edifici (6). Altri esempi di ricorso alla manodopera dei reclusi si trovano sparsi un po' dovunque.

Ma agli inizi del secolo scorso essi vengono adibiti in particolare nei bagni penali come quelli di Livorno, Portoferraio, Piombino, Cagliari, ecc., da cui a volte vengono distaccati per altri lavori di bonifica, come per l'ex colonia penale del Sarcidano, probabile distaccamento del bagno penale di S. Bartolomeo di Cagliari, tanto che alcuni anziani della zona chiamavano quest'ultimo ancora « su bagno penale ».

Ma in genere in Italia già dal secolo scorso ed in particolare nella prima parte di questo la mano d'opera dei detenuti è riservata per le bonifiche agrarie, che raggiungono il loro maggior incremento nel ventennio fascista, in cui i detenuti bonificavano i terreni insalubri e pietrosi, per ricederli ai coltivatori, tanto da prevedere già da allora un apposito capitolo di bilancio dello stato cap. 2092, che ancora oggi reca quella dizione.

4. — *Esame comparativo, analitico e riferimento alla scorta*

Il legislatore nella riforma penitenziaria, prevedendo il lavoro all'esterno, non ha innovato alcun istituto che già non

(5) Cfr. *Pena e struttura sociale* di G. RUSCHE e O. KIRCHKEIMER, Ed. Il Mulino, Bologna, 1981. *Carcere e fabbrica alle origini del sistema penitenziario* di D. MELASSI e M. PAVARINI, Ed. Il Mulino, Bologna, 1977.

(6) Pag. 113 in *Carcere e fabbrica alle origini del penitenziario* di D. MELOSSI e M. PAVARINI, Ed. Il Mulino, Bologna, 1977.

fosse stato sperimentato, lungo la storia della stessa esecuzione penale, anche quando questa rispondeva a impostazioni ideologiche diverse dall'odierno dettato costituzionale.

Il precedente regolamento prevedeva addirittura nell'art. 117 la possibilità di creare delle « colonie mobili di detenuti, che uscendo dagli stabilimenti per lavorare all'aperto, rientrano dopo il lavoro nello stabilimento » e nel 2° comma consente che gli stessi rimangano durante la notte fuori dello stabilimento, purché sul posto di lavoro o nell'immediate vicinanze possano sistemarsi, anche con carattere di provvisorietà, alloggi che presentino assoluta garanzia di sicurezza e di disciplina ».

Lo stesso problema della scorta, obbligatorio per gli imputati, era già stato superato da molti anni; infatti, tra gli stessi detenuti venivano scelti alcuni, per lavori più importanti, che richiedevano una particolare fiducia; questi soggetti venivano « sconsignati », cioè non più sottoposti al continuo controllo della scorta. Anche se il termine, più che dal diritto penitenziario, è ripreso dal diritto militare, esso acquista nel trattamento penitenziario un significato particolare: nel lavoro all'esterno o all'aperto non tutti i detenuti venivano controllati assiduamente dagli agenti, ma alcuni di essi, che avevano conquistato la fiducia della direzione, venivano sconsignati, sottoposti cioè a saltuario controllo, che in base alla fiducia acquisita, poteva limitarsi anche ad una volta al giorno.

Nelle ex colonie penali per alcuni anni ho potuto sperimentare personalmente una vera e propria gara fra i detenuti a conquistare la fiducia degli operatori, per essere sconsignati, anche perché con la sconsigna giungeva un lavoro più gratificante e remunerativo.

Giustamente il legislatore nell'art. 21 al 2° comma adopera un termine indefinito, ma appropriato « possono essere »; esso indica la possibilità, che spesso è sinonimo di fiducia, che il soggetto per il suo precedente comportamento, si è conquistata.

La scorta quindi, oltre alla difficoltà, e spesso all'impossibilità materiale di reperirla, non solo è scarsamente utile, ma spesso non risponde a quel rapporto di fiducia che la direzione attua con il detenuto ammesso al lavoro.

Ma qui è necessario un gran senso di oculatezza, di intuito, di analisi del soggetto, delle sue intenzioni, delle sue tendenze, in ultima parola della sua intera personalità; lo stesso lavoro all'esterno diventa un atto di stima, una speranza e spesso anche un rischio della direzione. Il legislatore ha voluto conferire opportunamente ad un organo dell'amministrazione, quale la direzione, che si avvale degli esperti, dei vari operatori, della stessa custodia per attuare questa particolare forma di trattamento.

Solo un organismo di équipe, che conosce profondamente il detenuto può comprenderlo, vagliarlo, giudicarlo e non un organo, per di più monocratico, e staccato dal tessuto connettivo della vita quotidiana, come invece era nel precedente regolamento, il magistrato di sorveglianza.

5. — *Il lavoro all'esterno: una particolare forma di trattamento*

Si potrebbe obiettare che tra il lavoro all'aperto del precedente regolamento e soprattutto tra i lavori gravi e pesanti, svolti dai carcerati, che si recavano fuori dell'istituto, già dai secoli precedenti, e l'attuale previsione legislativa, passi una certa differenza; del resto coloro che vedono in esso una situazione del tutto identica alla semilibertà, si muovono proprio in questa direzione.

Ma anche qui, per una comprensione totale dell'istituto, bisogna compiere un'analisi complessiva ed evolutiva della stessa esecuzione penale: dai carceri durissimi, dalla palla al piede, in cui i detenuti erano, in una visione manichea i così detti « reprobis », si è arrivati oggi al trattamento penitenziario, in cui pur tra numerose difficoltà, si tenta, attraverso l'analisi scientifica della personalità dei vari operatori, di studiare il soggetto in vista della sua autentica riabilitazione. È chiaro quindi che gli istituti, anche se fondamentalmente identici, subiscono una certa evoluzione, tanto da apparire ad un'analisi superficiale, diversi.

Il lavoro all'esterno quindi, previsto e praticato con l'istituzione del penitenziario, acquista oggi un'importanza particolare: esso diventa uno strumento di grande efficacia rieducativa, sempre in vista della risocializzazione, cui tendono tutti

gli sforzi dei vari operatori nello spirito della riforma, scaturita dal dettato costituzionale.

La stessa ammissione è frutto di un'analisi comportamentale, fatta dai diversi punti di vista dei vari operatori, per questo il 1° comma dell'art. 46 del Regolamento, delimita la stessa ammissione alla sua previsione nel trattamento: « L'ammissione dei condannati e degli internati al lavoro all'esterno, è disposta dalle direzioni solo quando ne è prevista la possibilità nel programma di trattamento ». È chiaro quindi che il legislatore lo ha voluto elevare a strumento privilegiato dello stesso trattamento, demandando alla stessa direzione non solo un compito di ammissione, ma anche quello di propulsione e di controllo; essa infatti come recita lo stesso art. 46 « assume a mezzo degli uffici pubblici locali del lavoro, dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, individua le imprese che appaiono idonee a collaborare al trattamento penitenziario, offrendo adeguati posti di lavoro ».

6. - *Organo preposto*

Ma quì occorre chiarire subito un equivoco, che emerge anche in alcune circolari ministeriali: « L'ammissione è disposta dalla direzione »; ed essa, per restare sempre nella genuina interpretazione legislativa, deve scaturire dal trattamento, frutto di un esame collegiale proprio dell'èquipe, presieduta dal direttore.

In questa sede il direttore porterà la sua esperienza, la sua conoscenza dell'istituto e dell'individuo, potrà vagliare sempre, in una discussione ampia ed approfondita, l'idoneità della stessa ammissione impedendo la sua formulazione nel programma di trattamento che, se anche privilegia il lavoro all'esterno, non si esaurisce in esso.

In sede di èquipe il programma di trattamento deve essere formulato anche nei particolari, responsabilizzando tutti gli operatori; eventuali risoluzioni, in senso negativo o positivo, devono esaurirsi in questa sede naturale, che è quella di un confronto, in cui è chiaro che emergerà il parere del direttore, perché in lui si sommano e trovano una sintesi funzioni diverse e spesso antitetiche. La figura di un direttore che dispone l'ammissione, senza far scaturire il provvedimento dal

vero e proprio « crogiolo » dell'èquipe e, quel che è peggio, blocca la stessa misura, anche dopo il visto di approvazione del magistrato di sorveglianza, non è conforme allo spirito della riforma, che in una visione pluralistica di operatori e di esperti, ha voluto necessariamente far scaturire il trattamento dei detenuti da un confronto di analisi, compiute da diverse angolazioni: il pericolo, di una visione unilaterale, è sempre nocivo, specie in una materia così complessa, quale quella dell'analisi della personalità dei soggetti, in particolare quando è compiuta con questa finalità.

Scaricando esclusivamente sul direttore tale funzione, non solo si snatura la legge, ma si deresponsabilizzano i singoli operatori, che si ritrovano mortificati ed inutili, perché esclusi da questa importante decisione.

Ma non si tratta neppure di deresponsabilizzare il direttore in compiti che gli sono propri, quale quello dell'ordine, della sicurezza, della custodia e vigilanza. In altre parole per prassi ed esperienza, una volta approvato il programma, mi sembra fuori luogo il suo ordine di servizio, negativo o positivo, per dar corso o no all'esecuzione. Il Regolamento ha adoperato il termine « Direzione » per indicare, più che la persona, l'ufficio, che giustamente è presieduto dal direttore, che deve vagliare, promuovere, sospendere, salvo il dovere, e questo mi sembra il caso specifico di riportarlo all'esame dell'èquipe, per vagliarlo nuovamente ed attivare un programma diverso, che potrebbe anche escludere la stessa ammissione al lavoro all'esterno.

Questa mi sembra un'interpretazione corretta, che in gran parte corrisponde alla prassi.

7. - Il lavoro all'esterno: un atto amministrativo; la semilibertà: un atto giurisdizionale

Dall'analisi storica ed analitica dell'istituto, emerge chiaramente che il lavoro all'esterno o all'aperto, non è un atto giurisdizionale, ma resta un mero atto amministrativo e tale peculiarità conserva anche dopo il visto di approvazione del magistrato di sorveglianza, la cui funzione, secondo la modifica dell'art. 8 della legge 12 gennaio 1977, n. 1, si esaurisce in una tutela dei diritti soggettivi dei detenuti e degli inter-

nati. È molto difficile quindi avere un diniego dal visto dello stesso magistrato per lesione di un diritto soggettivo, muovendosi il programma in direzione opposta.

Esso inoltre non crea affatto una situazione identica alla semilibertà: l'ammesso al lavoro, rimane anche fuori dell'istituto, un detenuto a tutti gli effetti e la sua stessa attività un luogo di detenzione, la cui peculiarità, prima di rappresentare una delimitazione fisica, è soprattutto uno *status subiectionis* all'ordine esecutivo del titolo di carcerazione, e di arresto o reclusione nella custodia preventiva. Nell'allontanamento anche momentaneo, dal luogo di lavoro, previsto dal programma, è quindi ipotizzabile anche un reato di evasione (con queste severe ammonizioni ho sempre diffidato gli ammessi, prima dell'uscita).

Lo *status* di semilibero invece è completamente diverso: egli può trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare alle attività lavorative, ricreative o comunque utili al reinserimento sociale.

Per questi si verifica una vera e propria modificazione dello *status subiectionis*, e solo con un atto giurisdizionale, che modifica in parte l'originario ordine di carcerazione, rendendolo meno coattivo.

8. — *Esclusione del terziario: un limite alla visione moderna dello stesso istituto*

Il legislatore infine nel lavoro all'esterno ha voluto delimitare le possibilità alle « aziende agricole o industriali, pubbliche o private » escludendo il settore terziario, dei servizi e delle professioni liberali.

Anche quest'ultima delimitazione mi conferma nell'evoluzione storica dello stesso istituto: il terziario ha rappresentato soprattutto nei secoli precedenti un settore di promozione sociale, le arti liberali erano poi sinonimo di « élite ». È chiaro quindi che, essendo riservati ai carcerati i lavori più umili e gravosi e spesso malsani, non si poteva permettere il loro accesso in altri settori, riservati solo ad alcuni uomini liberi, che indicavano una certa promozione sociale. Anche perché la società non ha mai rinunciato completamente alla

teoria della retribuzione della pena, che in questo settore trovava una sua particolare espressione.

Il legislatore nel 1975 ha ripreso in pieno l'istituto, con i suoi pregi e difetti, con i suoi aspetti negativi e positivi, senza aggiungervi poco o nulla.

Questo vero e proprio retaggio storico, comprensibile in altri periodi, oggi francamente non si comprende, né si giustifica più, e come tutte le illogicità, può sfociare nella contraddizione di poter avere un dirigente industriale al lavoro all'esterno e non potervi ammettere un umile domestico.

9. – *Possibile ampliamento legislativo*

Inoltre questa delimitazione riduce ulteriormente le già scarse possibilità di lavoro, proprio in un periodo di diffusa disoccupazione e quando gran parte delle imprese hanno già abbandonato le officine in convenzione o alcune si apprestano a farlo, riducendo ulteriormente le possibilità di lavoro anche dentro l'istituto, in difformità allo stesso art. 20 della legge (questo è il quotidiano reclamo dei detenuti, che resta purtroppo senza alcuna risposta).

Solo potenziando, ampliando, aggiornando il lavoro all'esterno, molti detenuti potranno trovare una idonea occupazione, sempre in vista della loro risocializzazione.

Ridurre questa possibilità significa comprimere molte istanze in un ozio forzato, che costituisce l'aspetto più triste e pericoloso della detenzione. E questo, proprio in un momento in cui si fa strada tra le forze sociali e politiche, la tendenza ad una depenalizzazione che ha già trovato i primi sbocchi legislativi e che francamente è l'unica strada percorribile. In questa prospettiva va visto anche l'art. 21, che il legislatore ha opportunamente ripreso dall'istituzione dello stesso penitenziario, come esso si è evoluto nella limitata sua storia.

10. – *Validità dell'istituto: un atto di fiducia e di speranza*

E anche dinanzi a qualche risultato negativo, che sarà sicuramente più reclamizzato della stragrande maggioranza di quelli positivi, non bisogna perdere la dimensione dell'isti-

tuto, cercando di limitarlo o comprimerlo, scaricando una buona dose di sfiducia sugli stessi operatori.

Il coraggio dell'errore è il trionfo della verità: la sfiducia è il segno della sconfitta.

Ma quando si agisce nel sociale, non si ha mai la certezza né del vero, né del falso: solo la fiducia negli altri, che è il riflesso di quella in noi stessi e nella nostra umanità, è l'unica strada possibile, anche in questo particolare settore della vita penitenziaria.

RIASSUNTO

L'interrogativo del sottotitolo è meramente retorico.

L'istituto del lavoro all'esterno non solo non è nuovo nel penitenziario, ma anzi sorge con lo stesso penitenziario moderno: l'esigenza della manodopera per lavori più gravi e pesanti spinse la società a ricorrere a quella dei detenuti, per opere di bonifica e di strutture pubbliche nei secoli scorsi; la nascente industria, con il suo basso grado di tecnologia, richiedeva stabili braccia a buon mercato, che le carceri potevano offrire in abbondanza.

Questi settori (l'agricolo e l'industriale) sono stati considerati sempre poco qualificanti rispetto al terziario (servizi e professioni liberali).

Il legislatore nella riforma del 1975 ha ripreso l'istituto del lavoro all'esterno con i suoi limiti e con il suo retaggio storico, che oggi non è più rispondente, né applicabile ad una società più complessa e dinamica.

L'Autore, compiuta un'analisi storica e giuridica dell'istituto, afferma che il provvedimento di ammissione è un atto meramente amministrativo, che si inserisce nel programma di trattamento, approvato dal magistrato di sorveglianza. Questa ammissione non è assolutamente modificativa dello « *staus* » di detenzione, come invece avviene nel regime di semilibertà.

In considerazione della grande importanza che ha nel programma di trattamento e per il reinserimento sociale del detenuto, l'Autore ne auspica una maggiore applicazione e un ampliamento dello stesso art. 21, anche ad altri settori, come i servizi e le professioni liberali, per rendere la stessa riforma penitenziaria più rispondente al dettato costituzionale.

RESUME

La question posée dans le sous-titre est purement rhétorique. D'ailleurs, l'institution du travail à l'extérieur n'est pas une nouveauté pour les établissements, étant donné qu'elle date de la création du pénitencier moderne: au cours des siècles passés, le besoin de main-d'œuvre pour les travaux plus lourds et fatigants a poussé la société à se servir des détenus pour les travaux d'assainissement et relatifs aux structures publiques; l'industrie naissante, avec sa faible technologie, avait besoin de main-d'œuvre solide et à bon marché, que les prisons étaient à même de fournir en abondance.

Les secteurs agricole et industriel ont toujours été considérés comme des secteurs qui qualifient par rapport au tertiaire (services et professions libérales).

Dans la réforme de 1975, le législateur a repris l'institution du travail à l'extérieur avec ses limites et son héritage historique, une institution qui aujourd'hui ne répond plus et n'est plus applicable à une société plus complexe et dynamique.

Après avoir fait l'examen historique et juridique de l'institution, l'auteur affirme que la mesure d'admission est un acte purement administratif qui s'intègre dans le programme de traitement approuvé par le juge de surveillance. Cette admis-

sion ne modifie aucunement le « status » du détenu, ce que comporte au contraire le régime de demi-liberté.

Eu égard à la grande importance que revêt le travail à l'extérieur dans le programme de traitement et de réadaptation sociale du détenu, l'auteur en souhaite une plus vaste application, qui étende l'article 21 à d'autres secteurs, tels que les services et les professions libérales, afin de rendre la réforme pénitentiaire plus conforme à la volonté constitutionnelle.

RESUMEN

El interrogativo del subtítulo no es más que retórica.

La institución del trabajo externo no solamente no es algo nuevo en la penitenciaría sino que surgió con la penitenciaría moderna: la necesidad de mano de obra para los trabajos más gravosos y pesados llevó a la sociedad a recorrer a la de los detenidos en obras de saneamiento así como en las de estructuras públicas en los siglos pasados; al surgir la industria, con su bajo grado de tecnología, requería brazos estables al alcance de la mano, y las cárceles podían brindarla en abundancia.

Estos ramos (el agrícola y el industrial), siempre fueron considerados por debajo del terciario (servicios y profesiones liberales).

En la reforma de 1975 el legislador volvió a tomar la institución del trabajo afuera con todos sus límites y su herencia histórica que, hoy, ya no responde ni puede aplicarse a una sociedad más compleja y dinámica.

Luego de analizar histórica y jurídicamente esta institución, el autor afirma que el procedimiento de admisión es un acto meramente administrativo, que forma parte del programa de tratamiento, aprobado por el magistrado de vigilancia. Y esta admisión en nada modifica el « status » de detención, como por el contrario ocurre con el régimen de semi-libertad.

Considerando la gran importancia que tiene en el programa de tratamiento y de reinserción social del detenido, el autor espera que se lo aplique más y que se amplíe el art. 21 mismo, a otros sectores también, como ser los servicios y las profesiones liberales, de manera que la reforma penitenciaria misma esté más de acuerdo con la palabra constitucional.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Frage im Untertitel ist nur rhetorisch.

Die Einrichtung der externen Arbeit ist nicht nur nicht neu in der Strafanstalt, sondern entsteht vielmehr gemeinsam mit der modernen Strafanstalt: die Forderung nach Arbeitskräften für härtere und schwerere Arbeiten veranlasste die Gesellschaft in den vergangenen Jahrhunderten für Meliorationsarbeiten und öffentliche Bauten auf Haftlinge zurückzugreifen; die emporkommende Industrie mit ihrem niedrigen Stand der Technologie verlangte nach beständigen, billigen Arbeitskräften, welche die Gefangnisse im Überfluss anbieten konnten.

Diese Bereiche (Landwirtschaft und Industrie) sind im Vergleich zum Bereich der Dienstleistungen und der freien Berufe immer als wenig qualifizierend angesehen worden.

In der Reform von 1975 hat der Gesetzgeber die Einrichtung der externen Arbeit samt ihrer Grenzen und ihrem historischen Erbe wiederaufgenommen, wenngleich sie auf eine komplexere und dynamischere Gesellschaft weder angewendet werden kann, noch ihr entspricht.

Nachdem der Autor die Einrichtung geschichtlich und rechtswissenschaftlich analysiert hat, behauptet er, dass die Massnahme der Zulassung zur externen Arbeit nur ein verwaltungstechnischer Akt sei, der sich in das, was für den Strafvollzug zuständigen Richter genehmigte Behandlungsprogramm einfügt. Besagte Zulassung ändert den « Haftstatus » nicht, wie es etwa bei dem « Regime di Semilibertà » (Aufenthalt im Gefängnis nur in den Nachtstunden zwingend ^(*) geschieht.

(*) Anmerkung des Übersetzers.

Angesichts der grossen Bedeutung im Behandlungsprogramm und für die soziale Wiedereingliederung des Haftlings, spricht sich der Autor für eine häufigere Anwendung und eine Ausdehnung des Paragraph 21 selbst auf Dienstleistungs- und freie Berufe aus, um die Strafrechtsreform den Vorschriften der Verfassung besser anzupassen.

The question posed by the sub-heading is merely rhetoric.

The institution of outside work is not only not new to the prison system, but, on the contrary, sprang up with the modern prison itself: in past centuries, the need for a labour force to perform the more irksome and heavier work drove society into employing convict labour for reclamation works and public infrastructures; the dawn of industry, with its low-level technology, demanded cheap, stable hands, which the prisons were able to supply in abundance.

These sectors (agriculture and industry) were always considered unskilled in comparison with the tertiary sector (services and liberal professions).

In the 1975 reform, the legislator revived the institution of outside work with its limitations and with its historical inheritance, which is, today, no longer in keeping with, nor applicable to, a more complex and dynamic society.

The author, after making an historical and juridical analysis of the institution, states that the action of admission is a purely administrative measure, which becomes a part of the treatment programme, approved by the supervising magistrate. This admission can in no way modify the « status » of detention, as, on the contrary, occurs in the semi-liberty regime.

In consideration of the outstanding importance of the treatment programme, and for the social rehabilitation of the convict, the author hopes for a greater application and extension of Article 21, not least to other sectors, such as the services and liberal professions, to bring the prison reform more into keeping with the provisions of the constitution.