

**PRIN 2022 PNRR “Boosting a Sustainable Religious Pluralism: Public Order and European Constitutional Identity (SURPLEI)”.**

**Linee guida per Autorità amministrative, politiche e giudiziarie, stakeholders e quanti interessati alla tematica dell’ordine pubblico al tempo delle nuove identità plurali.**

Progetto finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU, Missione 4, componente2, investimento 1.1., CUP H53D23010830001

27 febbraio 2026

- 1) La tematica dell’ordine pubblico nelle sue diverse declinazioni investe questioni cruciali, sia per il rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento dello Stato, che per i diritti dei membri delle comunità religiose. Il bilanciamento tra posizioni talora contrapposte richiede di non sottovalutare le diverse istanze, nel rispetto del principio di sovranità e laicità dello Stato.
- 2) Nelle odierne società policulturali, la clausola di ordine pubblico non assume soltanto valore di sbarramento all’ingresso nell’ordinamento dello Stato di istituti *prima facie* con esso incompatibili, ma svolge una funzione di mediazione tra diverse visioni delle relazioni intersoggettive.
- 3) La clausola di ordine pubblico esercita un impatto del tutto peculiare sulle situazioni giuridiche soggettive proprie dei diritti familiari. In tale dinamica è necessario far uso di specifiche competenze e professionalità che sappiano formare operatori pubblici e parti interessate sulla portata dei diversi sistemi giuridici religiosi e sulla loro interazione con l’ordinamento giuridico dello Stato.
- 4) Gli istituti di diritto familiare islamico, come la poligamia (o matrimonio poliginico), il ripudio e la *kafalah* vanno interpretati preferibilmente evidenziando le similitudini con istituti giuridici omologhi presenti nell’ordinamento giuridico italiano, al fine di conservarne gli effetti, qualora sia appurato il pieno rispetto dei principi fondamentali di quest’ultimo.
- 5) Gli istituti di diritto familiare islamico possono assumere la funzione di atti interposti per la produzione di effetti giuridici nell’ordinamento italiano, nei casi di impossibilità di loro ricezione diretta.
- 6) La qualifica degli istituti giuridici prodotti in contesti ordinamentali terzi quali atti presupposti consente di non eludere la legislazione italiana ed europea, ad esempio in materia di immigrazione e di adozione, così rispettando la clausola di ordine pubblico.
- 7) La produzione di effetti da parte di istituti giuridici di diritto familiare islamico nell’ordinamento italiano è per lo più posta a tutela delle soggettività più vulnerabili. In questo senso, riconoscere validità agli effetti di tali istituti implica affermare la preminenza dei diritti fondamentali della persona come facenti parte del più ampio concetto di ordine pubblico.
- 8) Nel caso della *kafalah* convenzionale, la difesa del superiore interesse del minore assurge a principio di ordine pubblico dello Stato. Conseguentemente la *kafalah* assume natura di presupposto per l’adozione di un provvedimento amministrativo, nella specie un atto di ricongiungimento familiare interno (v. Cass. sez. I civile, ord. 2 marzo 2022, n. 6909).

9) Un'interpretazione totalmente restrittiva dell'ordine pubblico nel caso della *kafalah* convenzionale comporterebbe il rischio di illegittimità costituzionale per violazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione nei confronti dei minori di religione islamica in situazione di vulnerabilità.

10) Secondo i principi dell'ordinamento europeo, affinché la cooperazione rafforzata operi quale strumento di dialogo tra ordinamenti giuridici anche molto differenti, è necessario che i principi di uguaglianza e non discriminazione siano pienamente rispettati in quanto parte della stessa clausola di ordine pubblico. Un tale principio trova applicabilità in particolare nel diritto matrimoniale, i cui istituti non possono, entro lo spazio giuridico europeo, comportare disuguaglianza di genere e subalternità della coniuge.

11) Secondo la Corte di Giustizia Ue, il ripudio islamico non può trovare ingresso nell'ordinamento giuridico dell'Unione, stante l'unilateralità dell'istituto e la sua azionabilità esclusivamente in capo al marito (*Sahyouni c. Mamisch*, CGUE Sez. I, 20 dicembre 2017, C-372/16). Una lettura esclusivamente formale del divieto di ingresso dell'istituto del ripudio islamico nello spazio Ue rischierebbe di non considerare le ipotesi di adesione ad esso da parte della moglie, come nell'ipotesi di volontà di contrarre nuove nozze.

12) Nell'ordinamento giuridico italiano si registrano pronunce di legittimità in tema di ripudio che giungono ad approdi anche molto diversi. Sembra pertanto necessario un consolidamento dell'orientamento della Suprema Corte di Cassazione.

13) L'eventuale violazione del principio di parità tra coniugi nel caso di trascrizione di ripudio islamico deve essere valutata in termini di effetti dell'atto nel caso concreto.

14) Nella valutazione del caso concreto, il giudizio di merito deve valutare la sussistenza della violazione della clausola di ordine pubblico tenendo conto di elementi quali l'intervenuto pieno esercizio del diritto di difesa della moglie entro la legislazione del paese di origine e il venir meno del vincolo matrimoniale per l'intervenuta inconciliabilità dei coniugi. Non è cioè sufficiente una violazione soltanto di tipo formale.

15) Nel caso di ricezione dell'atto di ripudio islamico nell'ordinamento italiano è necessario valutare che l'elemento di libera autodeterminazione della volontà della moglie non sia inficiato dalle condizioni di vulnerabilità in cui ella possa trovarsi. Anche il rispetto del principio di uguaglianza e non discriminazione deve essere oggetto di valutazione in concreto.

16) Escluso il riconoscimento diretto di ogni vincolo matrimoniale successivo alla prima unione, l'unione poligamica dovrebbe costituire atto produttivo di effetti derivati, come i diritti successori, la filiazione, le posizioni previdenziali, le cause di natura risarcitoria.

17) La clausola di ordine pubblico c.d. "attenuato", secondo cui non violerebbe la clausola di ordine pubblico consentire che si producano nello Stato gli effetti di un diritto validamente acquisito all'estero, secondo la legge applicabile sulla base delle norme di diritto internazionale privato in esso vigenti, implicherebbe la possibilità di effettuare, in favore delle parti, un giudizio di comparazione tra interessi contrapposti sulla base del caso concreto.

18) La poligamia islamica differisce, stante la sua natura religiosa, dalla mera relazione familiare basata su soli presupposti civilistici. Anche in tal caso è necessario accedere a competenze specifiche in materia di ordinamenti giuridici fondati sugli statuti personali. Un generale assorbimento della poligamia islamica nelle nuove elaborazioni del concetto di famiglia (es. c.d. poliamore) rischierebbe di lasciare irrisolte questioni essenziali che riguardano il rapporto tra ordinamenti confessionali e ordinamenti secolari.

19) La declinazione dell'ordine pubblico sempre più in chiave "internazionale", orientato cioè ad attribuire maggiore rilevanza ai principi condivisi nello spazio europeo e presenti nelle Carte europee, tra cui quello dei diritti fondamentali dell'individuo, ha reso più evidente le difficoltà di armonizzazione degli ordinamenti degli Stati con alcuni principi propri degli ordinamenti confessionali. Tuttavia, promuovere e valorizzare i diritti fondamentali dell'individuo implica anche farsi carico della tutela dei soggetti che rischiano una condizione di maggiore vulnerabilità a causa del mancato recepimento degli istituti di diritto religioso, come nel caso della poligamia o della kafalah. L'ordinamento dello Stato è pertanto tenuto a garantire una protezione anche alle soggettività a rischio.

*English version*

**PRIN 2022 PNRR "Boosting a Sustainable Religious Pluralism: Public Order and European Constitutional Identity (SURPLEI)".**

**Guidelines for administrative, political, and judicial authorities, stakeholders, and anyone interested in the issue of public order in the era of new plural identities.**

Project funded by the European Union – Next Generation EU, Mission 4, component 2, investment 1.1., CUP H53D23010830001

February 27, 2026

1) The issue of public order in its various forms raises crucial questions, both in terms of respect for the fundamental principles of the state and the rights of members of religious communities. Balancing sometimes conflicting positions requires that the various demands be taken seriously, in accordance with the principle of state sovereignty and secularism.

2) In today's multicultural societies, the public order clause not only acts as a barrier to the entry into the state legal system of institutions that are *prima facie* incompatible with it, but also performs a mediating function between different visions of inter-subjective relations.

3) The public policy clause has a very particular impact on the subjective legal situations specific to family rights. In this context, it is necessary to make use of specific skills and expertise to train public officials and interested parties on the scope of the various religious legal systems and their interaction with the legal system of the state.

4) Institutions of Islamic family law, such as polygamy (or polygyny), repudiation, and *kafalah*, should preferably be interpreted by highlighting the similarities with corresponding legal institutions in the Italian legal system, in order to preserve their effects, provided that full compliance with the fundamental principles of the latter is established.

5) Islamic family law institutions may act as intermediaries for the production of legal effects in the Italian legal system, in cases where their direct acceptance is impossible.

6) The classification of legal institutions produced in third-party legal systems as prerequisite acts makes it possible not to circumvent Italian and European legislation, for example in matters of immigration and adoption, thus complying with the public policy clause.

7) The production of effects by legal institutions of Islamic family law in the Italian legal system is mainly intended to protect the most vulnerable individuals. In this sense, recognizing the validity of the effects of such institutions implies affirming the primacy of fundamental human rights as part of the broader concept of public policy.

8) In the case of conventional *kafalah*, the defense of the best interests of the child becomes a principle of public policy of the State. Consequently, *kafalah* becomes a prerequisite for the adoption of an administrative measure, in this case an act of internal family reunification (see Cass. Sec. I Civil, Order No. 6909 of March 2, 2022).

9) A totally restrictive interpretation of public policy in the case of conventional *kafalah* would entail the risk of constitutional illegitimacy for violation of the principles of equality and non-discrimination against minors of the Islamic religion in vulnerable situations.

10) According to the principles of European law, in order for enhanced cooperation to function as an instrument of dialogue between legal systems that may be very different, the principles of equality and non-discrimination must be fully respected as part of the public policy clause itself. This principle is particularly applicable in matrimonial law, whose institutions cannot, within the European legal area, entail gender inequality and subordination of the spouse.

11) According to the EU Court of Justice, Islamic repudiation cannot be incorporated into the legal system of the Union, given the unilateral nature of the institution and its enforceability exclusively by the husband (*Sahyouni v. Mamisch*, CJEU Section I, December 20, 2017, C-372/16). An exclusively formal interpretation of the prohibition on the introduction of the institution of Islamic repudiation into the EU would risk failing to take into account cases where the wife agrees to it, such as when she wishes to remarry.

12) In the Italian legal system, there are rulings on the legality of repudiation that reach very different conclusions. It therefore seems necessary to consolidate the position of the Supreme Court of Cassation.

13) Any violation of the principle of equality between spouses in the case of the transcription of Islamic repudiation must be assessed in terms of the effects of the act in the specific case.

14) In assessing the specific case, the judgment on the merits must evaluate the existence of a violation of the public policy clause, taking into account elements such as the full exercise of the wife's right of defense under the legislation of her country of origin and the dissolution of the marriage bond due to the irreconcilable differences between the spouses. In other words, a mere formal violation is not sufficient.

15) In the case of acceptance of the Islamic repudiation act into Italian law, it is necessary to assess whether the element of free self-determination of the wife's will is not affected by the conditions of vulnerability in which she may find herself. Compliance with the principle of equality and non-discrimination must also be assessed in concrete terms.

16) Excluding the direct recognition of any marital bond subsequent to the first union, a polygamous union should constitute an act producing derivative effects, such as inheritance rights, filiation, social security positions, and causes of compensation.

17) The so-called "attenuated" public policy clause, according to which it would not violate public policy to allow the effects of a right validly acquired abroad to be produced in the State, in accordance with the law applicable on the basis of the rules of private international law in force therein, would imply the possibility of making, in favor of the parties, a comparison between conflicting interests on the basis of the specific case.

18) Islamic polygamy differs, given its religious nature, from a mere family relationship based solely on civil law assumptions. In this case too, it is necessary to have specific expertise in legal systems based on personal status laws. A general absorption of Islamic polygamy into new conceptions of the family (e.g., so-called polyamory) would risk leaving unresolved essential questions concerning the relationship between confessional and secular legal systems.

19) The increasingly 'international' interpretation of public order, i.e. oriented towards attributing greater importance to principles shared within the European space and present in European charters, including that of the fundamental rights of the individual, has made the difficulties of harmonizing the legal systems of states with certain principles specific to confessional legal systems more evident. However, promoting and enhancing the fundamental rights of the individual also implies taking responsibility for the protection of those who are at risk of greater vulnerability due to the failure to implement religious law institutions, as in the case of polygamy or kafalah. The state legal system is therefore required to guarantee protection for those at risk.