



Gabriele Fattori

(professore ordinario di Diritto e religione nell'Università degli Studi di
Foggia, Dipartimento di Giurisprudenza)

**La clausola generale di ordine pubblico.
Dimensioni di operatività, evanescenza ed esposizione ideologica ***

*The general clause of "ordine pubblico".
Operational dimension, evanescence and ideological exposure*

ABSTRACT: The protection of the national legal order is no longer the sole function of the general clause of "ordine pubblico". Over time this clause has also acquired a promotional function for supranational principles and values. This role undoubtedly facilitates the coordination between domestic legal systems as well as and between national legal orders and the supranational legal system. Now as then, however, "ordine pubblico" remain a principle susceptible to ideological drifts that can significantly influence the interaction between State legal orders and religious legal systems.

ABSTRACT: La difesa dell'ordinamento nazionale non è più la sola funzione della clausola generale di ordine pubblico. Nel tempo la clausola di ordine pubblico ha acquisito anche una funzione promozionale di principi e valori sovranazionali. Questa funzione certamente aiuta il coordinamento tra ordinamenti nazionali e tra gli ordinamenti nazionali e l'ordinamento sovranazionale. Ora come allora, però, l'ordine pubblico è un principio che resta esposto a derive ideologiche che possono fortemente condizionare l'interazione tra ordinamenti statuali e ordinamenti religiosi.

* Contributo sottoposto a valutazione dei pari - Peer-reviewed paper.

Il contributo costituisce lo sviluppo del testo originale della relazione esposta al Convegno annuale 2025 dell'ADEC – Associazione dei docenti universitari della disciplina giuridica del fenomeno religioso, tenutosi all'Università Statale di Milano il 2-3 ottobre 2025, dedicato ai "Limiti all'esercizio dei diritti inviolabili di libertà religiosa e di coscienza". La relazione ha aperto la sessione mattutina del 3 ottobre "Valori, norme e provvedimenti religiosi dinanzi all'ordine pubblico della Repubblica laica".

Il testo originale della relazione, integrato solo in calce con riferimenti bibliografici essenziali, è invece destinato alla pubblicazione nel volume degli Atti del Convegno edito per la Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano.

© The Author(s)

Submitted: 09.04.2026 – Approved: 12.05.2026 – Published: 18.05.2026

DOI: <https://orcid.org/10.54103/1971-8543/31612>



PAROLE-CHIAVE: Comprehensive security, Ethical-religious pluralism, Immigration, Polygamy, Unilateral repudiation, Woke. Ordine pubblico, Delibazione, Ordine pubblico, Sicurezza integrata, Immigrazione, Pluralismo etico-religioso, Poligamia, Ripudio, Woke.

SOMMARIO: 1. Intro. Le dimensioni di operatività della clausola di ordine pubblico - 2. L'ordine pubblico e le politiche di sicurezza tra modello *securitario* e modello *integrato* - 3. La tradizionale funzione difensiva della clausola di ordine pubblico - 4. La prospettiva positivista e la prospettiva giuridico-culturale - 5. La relatività o l'evanescenza dell'ordine pubblico: nel genere, nel tempo e nello spazio, nella funzione - 6. La relatività dell'ordine pubblico nel diritto internazionale privato - 7. L'ordine pubblico davanti a provvedimenti stranieri a connotazione religiosa - 8. L'ordine pubblico davanti a valori e norme religiose - 9. Conclusioni. L'eterno ritorno dell'ordine pubblico ideale.

1 - Intro. Le dimensioni di operatività della clausola di ordine pubblico: securitaria, inter-statuale, nazionale

Nel nostro ordinamento lo standard giuridico dell'ordine pubblico può operare in tre modi e in tre distinte dimensioni.

a) Come *limite ai diritti di libertà e compito esclusivo dello Stato*, opera in endiadi con la sicurezza nella dimensione securitaria tanto nazionale in caso di minaccia endogena quanto internazionale in caso di minaccia esogena¹;

b) come clausola-eccezione di diritto internazionale privato opera nella dimensione dei rapporti inter-ordinamentali esterni: tanto in quella dei rapporti tra ordinamenti statuali, quando questa si trova a interagire con un provvedimento straniero di produzione statale ma a ispirazione religiosa, quanto in quella dei rapporti intermediati tra ordinamenti statuali e ordinamenti religiosi, quando cioè la clausola di ordine pubblico interagisce indirettamente con un provvedimento religioso e direttamente con gli effetti civili che lo stesso produce per delega statale²;

¹ Per un primo approccio al tema cfr. T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bonomo, Bologna, 2010. F. ROSA, *Il diritto costituzionale* e M. TRIMARCHI, *Il diritto amministrativo*, entrambi i contributi in G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pacini, Pisa, 2021, rispettivamente pp. 33-64 e pp. 65-94 e ivi bibliografia.

² N. MARCHEI, *Ordine pubblico "internazionale" e ordine pubblico detto "concordatario": il contenuto del limite alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in *Stato, Chiese e*



c) come *principio-filtro* opera nella dimensione ordinamentale interna del conflitto improprio tra norme statuali e valori e norme religiose³.

Poiché tra le mie consegne non c'è il tema della sicurezza, prenderò in esame lo standard di ordine pubblico davanti a provvedimenti esteri a connotazione religiosa, quindi nella dimensione del rapporto tra ordinamenti statuali, e poi davanti a valori e norme religiose autoctone nel contesto ordinamentale interno.

Quanto all'interazione tra ordine pubblico e sicurezza, con il prossimo paragrafo ci limiteremo a una precisazione di carattere metodologico attinente ai differenti modelli di politiche pubbliche della sicurezza rispetto ai quali la clausola di ordine pubblico si trova a operare.

2 - L'ordine pubblico e le politiche di sicurezza tra modello *securitario* e modello *integrato*

Intesa nella dimensione della sicurezza, il funzionamento della clausola generale di ordine pubblico deve oggi essere compreso non rispetto a un solo modello, ma a due differenti modelli di politiche pubbliche della sicurezza. Il modello di riferimento implica certamente differenti applicazioni ed esiti della clausola di ordine pubblico, cioè il suo atteggiarsi pratico, ma in qualche modo trasforma perfino la categoria in sé, dunque il configurarsi teorico dell'ordine pubblico.

Prima a livello internazionale e poi anche nazionale, accanto al più tradizionale modello securitario in senso stretto e proprio si è nel tempo affermato un modello integrato di sicurezza, più innovativo ma anche più complesso da attuare.

Questo secondo modello, formulato in termini di *comprehensive security* dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce)-Ufficio per la Difesa delle Istituzioni Democratiche e i

pluralismo confessionale, Rivista telematica (<https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese>), n. 14 del 2021, pp. 131-152.

³ Per un primo approccio in questa prospettiva cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Appunti ragionati di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2025, si veda in particolare il cap. 6, pp. 107-138.



Diritti Umani (Odihr)⁴, si fonda sul presupposto dell'interdipendenza e della complementarietà tra diritto di libertà religiosa e diritto alla sicurezza. Nella prospettiva Osce una vera sicurezza si ottiene soltanto a condizione di garantire un'adeguata protezione dei diritti e delle libertà fondamentali e tra queste della libertà di religione *in primis*. Un modello simile si definisce "integrato" perché opera in tre dimensioni tra loro integrate: una prima dimensione politico-militare che implica la cura degli aspetti militari della sicurezza, una seconda dimensione economico-ambientale che affronta prevalentemente i temi dell'energia, dell'ambiente, del clima e di un armonico sviluppo economico, e una terza dimensione umana che esige specifiche misure a garanzia dei diritti dell'uomo. La dimensione umana caratterizza il modello integrato di sicurezza per inclusività, interdipendenza dei diritti e libertà fondamentali, uguaglianza/non discriminazione, sostenibilità e cooperazione⁵.

Quello della "sicurezza integrata" rappresenta pertanto un modello significativamente alternativo rispetto al modello propriamente securitario restrittivo dei diritti e delle libertà fondamentali. È

⁴ L'approccio integrato alle problematiche della sicurezza si deve infatti principalmente alle elaborazioni dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce) e all'Ufficio per la difesa delle Istituzioni democratiche e i diritti umani (Odihr). A loro volta, la produzione Osce in tema di *comprehensive security* – sicurezza integrata, appunto - molto deve anche agli apporti del magistero cattolico da *Pacem in terris* (1963) di GIOVANNI XXIII a *Populorum progressio* (1967) e al discorso alla FAO (1970) di PAOLO VI, da *Redemptor hominis* (1979) di GIOVANNI PAOLO II a *Caritas in veritate* (2009) di BENEDETTO XVI (2009) a *Laudato si* (2015), *Fratelli tutti* (2020) e *Laudate Deum* (2023) di FRANCESCO.

⁵ Cfr. ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE) - OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTION AND HUMAN RIGHTS (ODIHR), *Freedom of religion or belief and security. Policy Guidance*, 9 settembre 2019; Osce SECRETARIAT - CONFLICT PREVENTION CENTRE, *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative security. An Overview of Major Milestones*, 17 giugno 2009 (disponibile su <https://www.osce.org/cpc/37592>). Cfr. l'intero numero speciale della rivista *Faith & International Affairs*, 2022, 4, 2022 dedicato espressamente a "Religion & comprehensive security" con contributi di P. ANNICCHINO, J. BIRDSALL, G. FATTORI, S. KERR, J. HEILER, M. VENTURA, N. PALAZZO, F. DAVIS. Cfr. anche l'intero numero speciale della rivista *Coscienza e Libertà*, 2024, n. 67 anche questo espressamente intitolato "Religione e sicurezza integrata" con contributi di: D. ROMANO, M. VENTURA, G. FATTORI, P. ANNICCHINO, V. RICCIUTO, T.F. GIUPPONI, E. GIANFRANCESCO, G. TROPEA, I. RUGGIU, A. PIN, G. CORSO, N. MARCHEI, F. ALICINO, D. MILANI, A. CASIERE, I.A. CAGGIANO, P.B. HELZEL, S. AMATO, A. BENZO, S. BALDASSARRE.



quest'ultimo modello ad aver egemonizzato le politiche pubbliche della sicurezza soprattutto in reazione all'escalation di violenza religiosa che ha segnato l'avvio e le prime due decadi del terzo millennio. In seguito all'incremento dei timori legati alle degenerazioni del fenomeno religioso e a tutela della sicurezza nazionale molti Paesi hanno sempre più frequentemente fatto ricorso a misure limitative del libero esercizio dei diritti religiosi e delle pratiche di fede e alle libertà più strettamente correlate di riunione, associazione e espressione. Nell'approccio securitario, infatti, si tende a considerare diritto di libertà religiosa e diritto alla sicurezza come diritti competitivi se non proprio conflittuali e, nei regimi a più forte vocazione illiberale, addirittura come diritti inversamente proporzionali tra loro. In altre parole, nella prospettiva securitaria classica a carattere restrittivo, una maggiore sicurezza corrisponde a minori spazi di libertà e viceversa.

Se dunque il modello securitario si distingue per un approccio prevalentemente difensivo, reattivo e immediatamente efficace in quanto finalizzato a neutralizzare una minaccia attuale o a contenerne gli effetti, il modello integrato Osce, all'opposto, si caratterizza per essere più preventivo che difensivo, proattivo più che reattivo, efficace nel medio-lungo periodo e sostenibile nel tempo in quanto finalizzato alla realizzazione delle condizioni per un tessuto sociale pacificato⁶.

Rinunciare alle misure di sicurezza ispirate all'approccio securitario più tradizionale non è - ovviamente - neppure immaginabile. Tuttavia nel contesto storico e sociale contemporaneo il modello integrato si dimostra altrettanto indispensabile. Ne è prova il fatto che la categoria della sicurezza integrata deve ormai considerarsi ufficialmente acquisita nella legislazione e nelle politiche pubbliche nazionali⁷.

⁶ Cfr. G. FATTORI, P. ANNICCHINO, *Libertà di religione o credo, dialogo e partenariati interreligiosi e sicurezza umana*, Report elaborato nell'ambito dell'omonimo Progetto di ricerca finanziato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione storica – Direzione Generale per la diplomazia pubblica e culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, bando n. 0064929/2023 (disponibile su <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2024/10/Report-MAECI-UAP-Sicurezza-integrata-e-dialogo-interreligioso-.pdf>).

⁷ Con il D.L. 20 febbraio 2017 n. 14, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città" (G.U., 20 febbraio 2017, n. 42, in vigore dal 21 febbraio 2017) poi convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, primo comma, L. 18 aprile 2017, n. 48 (G.U. 21 aprile 2017, n. 93), la nozione di sicurezza integrata è ormai penetrata, *mutatis mutandis*, anche a livello nazionale: "ai fini del presente decreto, si intende per *sicurezza integrata* l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome



È forse perfino inutile sottolineare come nell'interazione con l'uno o con l'altro modello di politiche si trasformino sia l'ambito di operatività sia le stesse modalità attuative del principio-clausola di ordine pubblico. Nel modello securitario - dove diritti e libertà fondamentali sono più facilmente sacrificabili in nome della sicurezza - l'ordine pubblico beneficia senz'altro di margini di applicazione più ampi e di modalità attuative più lineari. Viceversa, nel modello integrato, l'operatività dell'ordine pubblico risulta più circoscritta e complessa per doversi misurare con più alti e diffusi livelli di protezione dei diritti umani.

3 - La tradizionale funzione difensiva del principio di ordine pubblico

Mentre si apre a valori giuridici di ordinamenti terzi, tra cui i diritti religiosi, l'ordinamento italiano opera nella direzione opposta, difendendo dalle influenze dei diritti stranieri i propri valori e principi costitutivi, l'efficacia delle sue norme e delle sue leggi e in definitiva un'identità costituzionale e una coerenza sistemica.

Tra gli strumenti di difesa a cui il nostro ordinamento ricorre a tal fine c'è la clausola o eccezione di ordine pubblico. La più tradizionale funzione della clausola d'ordine pubblico è infatti evitare che dall'esterno si producano all'interno del nostro ordinamento effetti non compatibili con i principi etici, economici, politici e sociali che ne sono all'origine e che sono posti a fondamento di istituti giuridici

di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un *sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere per le comunità territoriali*" (cfr. art. 2, nostri i corsivi).

A livello nazionale l'approccio integrato alle politiche pubbliche della sicurezza può a propria volta essere inteso e realizzarsi in due modalità: puramente statale e mista. È senz'altro quest'ultima, quella che più si avvicina al modello Osce di *comprehensive security*.

1. il modello integrato puramente statale trova fondamento nella combinazione tra il riparto di attribuzioni competenziali di cui all'art. 117 Cost. e il principio di sussidiarietà verticale di cui al terzo comma dell'art. 118 Cost., e si realizza in politiche pubbliche di sicurezza multilivello basate sull'integrazione/cooperazione tra istituzioni pubbliche centrali e istituzioni pubbliche territoriali/locali.

2. il modello integrato misto viene implementato a partire dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui al quarto comma dell'art. 118 Cost. e implica l'integrazione/coinvolgimento dei soggetti privati - quindi anche la partecipazione dei gruppi ed enti religiosi - come attori delle politiche pubbliche della sicurezza.



caratterizzanti. Tale funzione assume una rilevanza specifica e strategica in una fase storica in cui il diritto nazionale appare più che mai esposto a influenze giuridico-culturali anche molto distanti dalla propria genetica giuridica⁸.

Per più ordini di ragioni, l'esposizione del nostro ordinamento al conflitto con "valori, norme e provvedimenti" eterodossi, concorrenti e talvolta antagonisti aumenta esponenzialmente a contatto con gli ordinamenti religiosi:

1. sia in ragione di una loro originaria e intrinseca alterità epistemologica rispetto ai caratteri dello Stato di diritto liberal-democratico e pluralista;

2. sia perché nell'interazione contemporanea con le confessioni l'ordinamento nazionale è posto di fronte a valori e diritti religiosi non consueti per i codici tradizionali della nostra politica ecclesiastica e rappresentativi di comunità di recente formazione nei confronti delle quali lo Stato non sempre può affidarsi a una consolidata consuetudine di rapporti istituzionali e giuridici come invece accade con gli interlocutori confessionali di vecchia data;

3. sia infine in ragione del fatto che nel tempo si riscontra una sempre maggiore divergenza e/o conflittualità dell'ordine pubblico statale con i valori e principi "non negoziabili" delle stesse religioni più affini alla nostra storia giuridica, cioè con quello che potrebbe definirsi il loro "ordine pubblico confessionale". Un tale scostamento ha ricadute significative in termini di progressiva inefficienza di sperimentati istituti di interazione inter-ordinamentale come nel caso degli istituti concordatari alla base della partnership istituzionale tra l'Italia e la Chiesa cattolica. Per fare solo l'esempio più emblematico, si pensi quanto il modello matrimoniale del diritto privato, nato come traduzione statale-secolare del matrimonio canonico, si è oggi allontanato dal modello cattolico e come essenzialmente a questo processo si debba l'attuale e sempre maggiore efficacia della clausola di ordine pubblico ostativa al riconoscimento delle pronunce canoniche di nullità matrimoniale⁹.

⁸ Per un primo approccio al tema in una prospettiva estesa agli ordinamenti e ai provvedimenti religiosamente connotati cfr. **F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO**, *Diritto internazionale privato e processuale*, vol. I. *Parte generale e obbligazioni*, 11^a ed., Utet, Torino, 2024, p. 300 ss.

⁹ **P. ANNICCHINO, G. FATTORI**, *Matrimonio canonico e giurisdizione civile. Evoluzione, involuzione e tribunalizzazione del sistema matrimoniale concordatario*, in



4 - La prospettiva positivista e la prospettiva giuridico-culturale

“Valori, norme e provvedimenti religiosi dinnanzi all’ordine pubblico della Repubblica laica”. Il titolo della sessione richiama i “valori” e le “norme” religiose prima di menzionare i “provvedimenti” confessionali¹⁰. Altrettanto significativamente si evoca poi un’interazione a tutto campo tra questi termini e l’ordine pubblico nella sua accezione più larga: cioè quella che si sostanzia nella forma di stato repubblicana e nel principio supremo di laicità, a propria volta costitutivo dell’ordine della Repubblica per ragioni di discontinuità politica ancor prima che giuridica e protagonista fino ai giorni nostri di una lunga e faticosa transizione costituzionale.

Interpreto quindi il tempo a disposizione come un’opportunità per osservare l’operatività del filtro di ordine pubblico in due prospettive: una positivista limitata alla casistica dei “provvedimenti” esteri a matrice religiosa la cui esecutività in Italia risponde al diritto internazionale privato; e una prospettiva giuridico-culturale estesa a valori e norme confessionali incombenti sul cittadino-fedele, quindi autoctoni e potenzialmente confliggenti dall’interno con valori e norme dello Stato anche prima e anche senza una loro formale incorporazione in un provvedimento.

In altre parole questo vuol dire chiedersi se la soglia-limite di ordine pubblico possa o debba considerarsi in qualche maniera e misura operante anche a prescindere dall’efficacia procedimentalizzata nella legge di riforma del diritto internazionale privato n. 218 del 1995. E in ultima analisi, si tratta di considerare l’ipotesi che, soprattutto in relazione ai diritti religiosi, l’ordine pubblico oltre a consistere certamente in una clausola generale ma pur sempre “appannaggio del diritto internazionale privato”¹¹ non sia evoluta o non stia evolvendo nel

Diritto&Religioni, 2014, 1, pp. 115-191. Cfr. anche **G. FATTORI**, *Giurisprudenza creativa, sopravvivenza e crisi del sistema matrimoniale concordatario*, in *Ius Ecclesiae*, 2017, 2, pp. 299-325.

¹⁰ Come è stato già precisato nella nota asteriscata iniziale *“Valori, norme e provvedimenti religiosi dinnanzi all’ordine pubblico della Repubblica laica”* è il titolo della sessione del Convegno che includeva la relazione da cui poi ha preso forma stata presente contributo.

¹¹ **N. MARCHEI**, *Il limite dell’ordine pubblico davanti alla chiesa cattolica e davanti allo stato secolare: due percorsi giurisprudenziali a confronto*, in *Rivista AIC*, 2017, 4, pp. 1-18,



tempo in una ancor più generale o generica clausola di sistema. Come tale questa opererebbe o avrebbe influenza - direttamente o no, arbitrariamente o no, dichiaratamente o per termini equivalenti - nella soluzione del conflitto improprio tra norme statuali e norme religiose.

Quando si prende in esame il tema dell'ordine pubblico rispetto ai sistemi legali confessionali, un approccio giuridico-culturale al tema dell'ordine pubblico è da prediligere per più ordini di ragioni.

Le prime due attengono alla peculiarità dell'interazione tra il diritto dello Stato e il diritto della Religione, cioè alla quantità-qualità-modalità-finalità delle attuali rivendicazioni religiose. La terza ragione si lega alla nozione di ordine pubblico in sé.

1. La prima ragione consiste non tanto nella sempre crescente quantità e nella qualità delle rivendicazioni di diritti religiosi che tutte le scienze sociali registrano come costante distintiva dell'evoluzione del fenomeno religioso, quanto nella modalità e nella finalità giuridica di tali rivendicazioni. Queste infatti ormai trovano fondamento più nella combinazione del principio di libertà religiosa con quello di autonomia confessionale che nella combinazione tra libertà religiosa e diritto antidiscriminatorio. In questo contesto, che può essere definito di nuovo multiculturalismo, il "diritto di essere sé stessi"¹² sembra insomma divenuto prioritario rispetto alle lotte per il riconoscimento dell'uguaglianza che caratterizzavano la stagione del vecchio multiculturalismo¹³.

2. La seconda ragione consiste nel fatto che la matrice profonda degli ordinamenti religiosi è e resta straniera e giuridicamente irriducibile rispetto all'ordinamento nazionale: ciò sia che le religioni risultino assegnatarie di attribuzioni competenziali e/o giurisdizionali specifiche da Stati esteri e che a esse dunque siano riconducibili provvedimenti provvisti del requisito della statualità; sia che le religioni siano ispiratrici di provvedimenti statuali *stricto sensu*; sia che si tratti di

citazione a p. 1.

¹² P. CONSORTI, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Bari-Roma, 2023, in particolare il cap. 1 da "Diritto ecclesiastico" a "Diritto e religione".

¹³ M. HELFAND, *Religious Arbitration and the New Multiculturalism: Negotiating Conflicting Legal Orders*, in *New York University Law Review*, vol. 86, 2011, 5, pp. 1231-1305; P. ANNICCHINO, G. FATTORI, *Diritto ecclesiastico e canonico tra 'vecchio' e 'nuovo' multiculturalismo*, in G. MACRI, M. PARISI, V. TOZZI (a cura di), *Diritto e religione. L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, Plectica, Salerno, 2012, pp. 345-365.



valori e norme religiose endemici alla comunità statale, cioè vigenti tra i cittadini della comunità nazionale se al tempo stesso intesi *uti fideles*.

3. Tuttavia, la ragione più rilevante per preferire un approccio più largo al tema dell'ordine pubblico attiene all'evoluzione della sua nozione giuridica, che la dottrina riconosce come una delle più evanescenti¹⁴.

L'evanescenza della nozione è a mio avviso il dato di partenza e il *game changer* per una riflessione sull'ordine pubblico che sempre più si sottrae all'egemonia dell'impostazione positivista del diritto internazionale privato.

5 - La relatività o l'evanescenza dell'ordine pubblico: nel genere, nel tempo e nello spazio, nella funzione

“Relatività” è forse il termine che meglio traduce nel lessico giuridico l'evanescenza e il potenziale espansivo della nozione di ordine pubblico. I profili di relatività dell'ordine pubblico sono molteplici; sono crescenti nelle esplorazioni della dottrina; alcuni sono più noti, altri meno, ma non meno rilevanti.

¹⁴ Cfr. ancora N. MARCHEI, *Il limite dell'ordine pubblico*, cit., p. 1. Se dovessimo considerare il repertorio di espressioni a cui la dottrina è ricorsa per denunciare i margini di indeterminatezza della nozione di ordine pubblico, dovrebbe considerarsi evanescente perfino l'evanescenza stessa dell'ordine pubblico. Dell'ordine pubblico come principio e/o clausola e/o bene giuridico è stata infatti stigmatizzata l'ambiguità (R. URSI, *La sicurezza pubblica*, il Mulino, Bologna, p. 65) piuttosto che l'evanescenza, oppure il carattere generico e onnivoro proprio in relazione al principio di laicità (G. FIANDACA, *Laicità, danno criminale e modelli di democrazia*, in L. RISICATO, E. LA ROSA (a cura di), *Laicità e multiculturalismo. Profili penali ed extrapenali*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 20 ss.) e, in termini analoghi, la debolezza concettuale, il potenziale onnicomprensivo, la formulazione fittizia oppure artificiosa, la dimensione giuridica apparente o la non indipendenza (V. MONGILLO, *Ordine pubblico e sicurezza nel diritto penale; per un'ecologia concettuale quale viatico della razionalizzazione*, in *Archivio penale*, 2025, 1, pp. 1-36), la volatilità ma anche la poliedricità (M. PERINI, E. SKREBO, *Identità costituzionale e ordine pubblico all'interno del contesto giuridico europeo: una medaglia a due facce*, in *Consulta on line*, 2025, 2, pp. 609-651). In tal senso l'ordine pubblico è stato collocato tra “i concetti collettivi del tutto inservibili” (K.L.L. BINDING, *Die Normen und ihre Übertretung. Eine Untersuchung über die rechtmässige Handlung und die Arten des Delikts*, vol. I, parte I, *Normen und Strafgesetze*, Lipsia, 1972, p. 195), un “mito della modernità giuridica” e un “totem semanticamente vuoto” (V. MONGILLO, *Ordine pubblico*, cit., p. 21).



In una prospettiva giuridico-culturale la relatività dell'ordine pubblico si manifesta primariamente rispetto al genere, poi nel tempo, poi nello spazio e infine nella funzione.

a) In relazione al genere e quindi al contesto in cui opera, l'ordine pubblico si è relativizzato fin dalle origini anzitutto in due distinzioni.

1. Com'è noto, c'è anzitutto un così detto ordine pubblico *materiale*, riconducibile prevalentemente agli ambiti del diritto amministrativo e penale: esso

“assume il contenuto concreto di pace sociale vigente all'interno dell'ambiente in cui i soggetti giuridici conducono la propria esistenza e svolgono le loro attività in assenza di pericoli per la loro sicurezza, tranquillità e salubrità”¹⁵.

In tal senso il sintagma *ordine pubblico* compare per la prima volta in Costituzione soltanto nel 2001 con la legge costituzionale n. 3 di riforma del Titolo V della Carta, che testualmente lo ha incluso tra le attribuzioni competenziali esclusive dello Stato, insieme e anteposto alla sicurezza all'interno dell'endiadi: “ordine pubblico e sicurezza”. Attratto così nell'orbita della sicurezza, l'ordine pubblico è assunto o come sinonimo, o come *species* del *genus* sicurezza che la Corte costituzionale ha ricondotto al “nucleo duro della sicurezza primaria, ossia quella destinata a realizzare un'ordinata e pacifica convivenza civile”¹⁶.

2. In contrapposizione a quello materiale la cultura giuridica ha enucleato il concetto di un ordine pubblico *ideale* o *immateriale* o *legale* quale “sistema coerente e unitario di valori e principi”¹⁷ che delinea la fisionomia giuridica essenziale di un sistema legale determinato in una fase storica determinata. Generalmente ricondotto alla sfera di operatività del diritto privato, internazionale privato e processuale-civile, l'ordine pubblico ideale, a propria volta, potrebbe declinarsi come ordine pubblico *ideale metagiuridico*, ovvero il “più vasto insieme dei valori, non solo giuridici” ma anche “storici, sociologici, politici ed economici” che “caratterizzano uno Stato-comunità” e come ordine pubblico *ideale giuridico* che invece includerebbe esclusivamente i

¹⁵ M. PERINI, E. SKREBO, *Identità costituzionale*, cit., p. 612.

¹⁶ Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285.

¹⁷ L. PALADIN, voce *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Utet, Torino, 1965, p. 130.



“principi giuridici” e il “sistema dei diritti” del “nucleo essenziale di ogni costituzione”¹⁸.

b) Si è detto poi che l’ordine pubblico è relativo nel tempo e nello spazio.

1. Nel tempo, si pensi ad esempio a come l’evoluzione del modello matrimoniale italiano in seguito all’introduzione dell’istituto divorzile abbia reso possibile l’applicazione di leggi divorziste straniere preclusa fino al 1970 da uno standard di ordine pubblico vincolato al dogma dell’indissolubilità matrimoniale. Oppure si pensi alla trascrizione in Italia di *same sex marriages* celebrati all’estero divenuta praticabile in seguito alla legge n. 76 del 2016 con il superamento del paradigma eterosessuale delle relazioni affettive e con il passaggio da un principio di ordine pubblico matrimoniale a un principio di ordine pubblico *coniugale* inclusivo non soltanto di unioni matrimoniali in senso stretto, cioè originate dal matrimonio e ivi fondate secondo il dettato costituzionale dell’art. 29, ma anche di unioni civili omosessuali e unioni *more uxorio*, entrambe non matrimoniali in senso proprio.

2. La relatività della clausola di ordine pubblico si manifesta anche nello spazio: si pensi, ad esempio, ad alcune legislazioni di ispirazione teocratico-islamica dove sono vietati i matrimoni misti tra fedeli di diverso credo ed è ammesso il matrimonio poligamico. Una simile regola religiosa sarebbe certamente respinta dal giudice italiano in ragione del fatto che l’ordine pubblico di riferimento non consente all’uomo di sposare contemporaneamente più donne. La stessa regola sarebbe invece sicuramente applicata da un giudice di un altro Stato islamico che d’altra parte si rifiuterebbe di applicare la legge italiana che ammette *matrimonia mixta* tra islamici e non, per contrarietà della stessa al proprio ordine pubblico confessionale-statuale.

c) È più recente e forse meno nota, invece, la relatività che l’ordine pubblico dimostra anche nella funzione: non più solo difensiva dell’ordinamento nazionale, ma anche di segno opposto.

1. Rispetto alla funzione, si è detto come tradizionalmente l’ordine pubblico si sia configurato come ordine pubblico *difensivo* cioè come *limite* o *filtro* all’introduzione nel sistema giuridico statale di fonti o sentenze straniere i cui valori/principi di riferimento, i cui istituti o i cui effetti risultino incompatibili o - come precisano molte recenti leggi di diritto internazionale privato, talune convenzioni internazionali e tutti i

¹⁸ M. PERINI, E. SKREBO, *Identità costituzionale*, cit., pp. 613-614.



regolamenti europei in materia di cooperazione giudiziaria civile - *manifestamente* incompatibili con quelli del diritto interno.

2. Tuttavia, la costruzione di un ordine pubblico europeo ha infatti condotto l'ordine pubblico nazionale a sviluppare una funzione anche *inclusiva* di valori e principi condivisi a livello ultranazionale e intesa all'armonizzazione tra ordinamenti. Tale funzione di fatto tende a essere anche *promozionale* di una più ampia civiltà giuridica di cui devono considerarsi parte integrante *in primis* i principi a tutela dei diritti inviolabili della persona¹⁹ e la cui incidenza sostanziale sugli ordinamenti interni trascende anche così, cioè per il tramite della clausola di ordine pubblico, le formali attribuzioni competenziali alle istituzioni sovranazionali (questa dinamica giuridica è stata sintetizzata con il binomio "incompetenza formale/incidenza sostanziale"²⁰). In tal senso, potremmo dire che l'ordine pubblico inteso nella sua evoluta funzione promozionale opera in pratica come contro-limite di sé stesso inteso nell'accezione difensiva tradizionale. Come vedremo, proprio la relatività funzionale dell'ordine pubblico può rivelarsi la più incisiva nell'interazione tra ordine pubblico nazionale e ordinamenti religiosi.

Analizzati i profili di relatività dell'ordine pubblico nella prospettiva giuridico-culturale, consideriamo ora la relatività dell'ordine pubblico nella prospettiva più specifica e propria del diritto positivo concernente la nozione dell'ordine pubblico così detto internazionale in quanto operativa nei rapporti con ordinamenti terzi.

6 - La relatività dell'ordine pubblico nel diritto internazionale privato

Nella semantica internazionalprivatistica, la relatività dell'ordine pubblico è resa un'evidenza dal repertorio di aggettivazioni a cui gli studiosi ricorrono per differenziarne portata e contenuti.

¹⁹ O. FERACI, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012. In tal senso anche M. PERINI, E. SKREBO, *Identità costituzionale*, cit., p. 615.

²⁰ V. MARANO, *Le unioni di fatto secondo Bruxelles. Linee di tendenza e alcuni nodi irrisolti in alcuni recenti sviluppi dell'ordinamento comunitario*, in G. DALLA TORRE, C. GULLO, G. BONI (a cura di), *Veritas non auctoritas facit legem. Studi di diritto matrimoniale in onore di Piero Antonio Bonnet*, LEV, Città del Vaticano, 2012, pp. 331-346 e ID., *Matrimonio e famiglia. Limiti di competenza e profili di rilevanza dell'ordinamento comunitario*, in L. DE GREGORIO (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 189-203.



Per restare alle più condivise e rilevanti, se ne dovrebbero tenere in considerazione almeno dieci: 1) l'ordine pubblico internazionale; 2) realmente internazionale; 3) interno; 4) concordatario; 5) l'ordine pubblico rispetto a una materia o un istituto dati, ad esempio: l'ordine pubblico processuale o matrimoniale; 6) costituzionale; 7) europeo; 8) dell'Unione europea; 9) attenuato; 10) di prossimità.

1. Nella sua più praticata accezione di diritto positivo, il così detto ordine pubblico *internazionale* trova espressione nell'art. 16.1 e negli artt. 64 lett. g) e 65 della legge n. 218 del 1995 di riforma del diritto internazionale privato. Nelle fonti non compare l'aggettivo *internazionale* ma, secondo quanto precisa la Relazione ministeriale al disegno di legge, questo va dedotto dalla collocazione sistematica delle fonti di riferimento. Per la Corte costituzionale esso consiste nell'insieme delle "regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi alla società"²¹, e per la Corte suprema di Cassazione nei "soli principi fondamentali e caratterizzanti l'atteggiamento etico-giuridico dell'ordinamento in un determinato periodo storico"²². Tutto bene, a condizione di aver chiaro che si tratta pur sempre di un limite che si definisce nel diritto interno, ma indicato come *internazionale* perché richiamato dal diritto internazionale privato tra gli standard giuridici di riferimento nella gestione dei rapporti inter-ordinamentali. È precisamente questo lo standard di ordine pubblico internazionale-interno richiamato al punto n. 7 dell'art 797 c.p.c. sopravvissuto nel Concordato con la Santa Sede tramite il rinvio di cui alla lett. b) del punto 4 del Protocollo Addizionale e ancora vigenti per la delibazione delle nullità ecclesiastiche in virtù della deroga dell'art. 2 della legge n. 218 del 1995 che fa salve le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia.

2. Dall'ordine pubblico internazionale va distinto sia l'ordine pubblico *realmente* (sia pur meno propriamente) *internazionale* in quanto proprio della Comunità degli Stati (perciò talvolta chiamato anche *transnazionale*) e composto di principi "universali" tra i quali certamente quelli proclamati nelle così dette carte internazionali dei diritti e tra questi, altrettanto certamente, i principi di uguaglianza e non discriminazione religiosa²³;

²¹ Corte cost., 22 febbraio 1982, n. 18.

²² Cass., 6 dicembre 2002, n. 17349, e Cass, 28 dicembre 2006, n. 27592.

²³ Cfr. C. CAMPIGLIO, *L'ordine pubblico: funzione e natura* [Dir. int. priv.], in *Diritto*



3. sia soprattutto l'ordine pubblico *interno* costituito dall'insieme delle norme imperative dell'ordinamento statale, nessuna esclusa. In quanto tali, cioè cogenti, se queste norme di ordine pubblico interno da un lato risultano sempre obbligatorie e pertanto "non derogabili da private pattuizioni"²⁴ rispetto a fattispecie pienamente interne, dall'altro, invece, le stesse possono cedere il passo a disposizioni straniere nella misura in cui dalla loro applicazione non si determinino effetti inaccettabili per il nostro diritto. In ultima analisi, l'ordine pubblico interno è più vasto di quello internazionale e lo include.

4. Ma le precisazioni non finiscono qui perché in dottrina è stato osservato come neppure l'ordine pubblico della procedura di delibazione, il già menzionato punto 7 dell'art. 797 c.p.c. valevole nel caso dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento canonico, sia riconducibile alla specie dell'ordine pubblico internazionale *tout court*. A voler essere proprio esatti, infatti, in tal caso si dovrebbe parlare di un ordine pubblico *concordatario*: vale a dire "tipico dei rapporti con la Chiesa cattolica in materia matrimoniale"²⁵ e garante "delle specificità del diritto canonico" protette testualmente dal Protocollo neoconcordatario. Si tratta infatti di uno standard di ordine pubblico in ragione del quale lo Stato italiano si impegna a riconoscere le pronunce canoniche di nullità matrimoniale a condizioni di maggior favore rispetto a tutte le altre sentenze straniere. Le sentenze ecclesiastiche oggetto di delibazione beneficiano dunque di margini di "maggiore disponibilità"²⁶: mentre infatti l'efficacia in Italia delle sentenze straniere è pregiudicata in caso di incompatibilità con l'ordine pubblico italiano senza che rilevi il grado di incompatibilità assoluta o relativa, nel caso delle pronunce canoniche solo le incompatibilità assolute sono ostative alla delibazione²⁷.

on line, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 2013, che a propria volta richiama Cass., 26 novembre 2004, n. 22332, e Cass., 8 febbraio 2012, n. 1781.

²⁴ Cfr. ancora Cass. n. 17349 del 2002, cit. e Cass. civ., sez. un., 1° ottobre 1982, n. 1982.

²⁵ N. MARCHEI, *Ordine pubblico "internazionale" e ordine pubblico detto "concordatario": il contenuto del limite alla luce della recente giurisprudenza di legittimità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2021, pp. 131-152 (137-138). Cfr. anche A. SAMMASSIMO, *Il nuovo ordine pubblico concordatario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 31 del 2015, pp. 1-20.

²⁶ J. PASQUALI CERIOLO, *La "maggiore disponibilità" nei confronti del diritto canonico matrimoniale: una formula "ellittica" al vaglio dell'evoluzione dell'ordine pubblico*, in *Diritto & Religioni*, 2008, 1, pp. 344-367.

²⁷ Cass., 18 luglio 2008, n. 19809. Cfr. F. ALICINO, *L'altra faccia della "specificità" del*



5. Calato nelle applicazioni è poi necessario che lo standard dell'ordine pubblico internazionale sia ulteriormente adattato nei contenuti in relazione agli istituti di volta in volta in esame. Per rimanere all'ordine pubblico internazionale poc' anzi precisato come concordatario e alla materia matrimoniale, l'ordine pubblico di riferimento è definito in termini di ordine pubblico *matrimoniale sostanziale e processuale* interno. Naturalmente, per ciascun istituto giuridico, un tale standard di ordine pubblico è informato e ricavato dalle "regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi alla base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo"²⁸ a eccezione delle previsioni di dettaglio, sia pure cogenti.

6. Può pertanto individuarsi un ordine pubblico propriamente *costituzionale* sostanziato dal complesso di valori, principi e norme che costituiscono il formante del testo costituzionale. L'ordine pubblico costituzionale si definisce in rapporto e in simbiosi con la nozione di identità costituzionale. Questa integra la dimensione giuridica con la dimensione politica extra e pre-giuridica inclusiva di profili culturali e sociali che a loro volta si correlano alla nozione di identità nazionale. Naturalmente i principi repubblicano e laico vanno considerati in sé stessi parte integrante dell'ordine pubblico costituzionale che quindi ci riporta al titolo di questa sessione.

7. Coerentemente con l'evoluzione funzionale dell'ordine pubblico, oggi vengono identificati un ordine pubblico *europeo* cioè "una sintesi dei valori giuridici comuni alla civiltà giuridica europea, che ne costituiscono il patrimonio costituzionale comune" che trova nella Corte europea dei diritti umani e dunque nella Convenzione europea dei diritti umani la fonte di riferimento e un "minimo comun denominatore nel campo della protezione dei diritti dell'uomo" in cui si "distinguerrebbero" il diritto alla libertà di espressione, pensiero, coscienza e religione, le libertà personali, il diritto alla sicurezza a un equo processo e alla certezza del diritto²⁹;

8. un ordine pubblico *dell'Unione europea*, in precedenza *comunitario*, che "contiene uno spettro di azione più delimitato" ed è "il risultato dei principi e dei valori posti alla base dell'ordinamento

matrimonio canonico (a proposito di Cassazione, Sez. Un., 18 luglio 2008, n. 19809), in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, cit., marzo 2009, pp. 1-24.

²⁸ Corte cost., n. 18 del 1982, cit.

²⁹ M. PERINI, E. SKREBO, *Identità costituzionale*, cit., p. 616.



giuridico dell'Unione europea stessa"³⁰ ricavabili dai Trattati e sviluppati dalla Corte di Giustizia in "imperativi giuridici uniformi"³¹;

9. un ordine pubblico *attenuato* che risponde all'esigenza di tutelare situazioni giuridiche già legittimamente quesite all'estero, cosicché l'effetto pieno dell'ordine pubblico, ossia l'effetto difensivo dell'assetto valoriale dell'ordinamento del foro, si avrebbe soltanto quando sia chiesto al giudice del foro di applicare la *lex causae* straniera richiamata dalla competente norma di conflitto, ai fini della costituzione nel foro di un dato rapporto giuridico e non anche quando sia domandato a quest'ultimo di riconoscere una situazione già legittimamente costituita all'estero in base alla suddetta legge straniera (effetto attenuato). Tale teoria consentirebbe di «scongiurare il rischio di discriminazione indiretta nei confronti di "soggettività meritevoli di tutela"», il rischio cioè che il mancato riconoscimento del provvedimento possa determinare effetti/trattamenti "ingiustamente differenziati" come può accadere nel caso delle "donne che hanno contratto matrimonio successivo al primo nei contesti in cui vige il matrimonio poligamico" rispetto ai diritti successorie e in materia di filiazione³²;

10. un ordine pubblico *di prossimità*³³ che risponde, in certe materie (prevalentemente legate allo statuto personale), al principio secondo cui il limite internazionalprivatistico opera soltanto in presenza di un collegamento sufficientemente stretto tra la fattispecie concreta e l'ordinamento del foro, da rintracciarsi spesso, ma non solo, in connessioni di natura soggettiva, quali il domicilio della persona coinvolta. In una sua derivazione "l'ordine pubblico di prossimità consentirebbe l'ingresso di una legge straniera sfavorevole" soltanto quando sia la stessa persona svantaggiata dalla legge a richiederne l'applicazione "altrimenti prevalendo il collegamento con la legge nazionale più favorevole al soggetto che presenta maggiore vulnerabilità". Come per l'ordine pubblico attenuato, anche il criterio dell'applicabilità della legge più prossima risponderebbe "ad alcuni

³⁰ M. PERINI, E. SKREBO, *Identità costituzionale*, cit., p. 617.

³¹ O. FERACI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 341.

³² I. VALENZI, *Ordine pubblico dello Stato e i diritti religiosi familiari. Sostenibilità e limiti di una relazione giuridica in evoluzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2025, pp. 62-115 (87-88).

³³ F. ALICINO, *Diritti, identità e ordine pubblico nella società policulturale. Le relazioni familiari nella rilevanza del diritto musulmano*, in F. ALICINO, M. ABBAMONTE (a cura di), *Diritto e giustizia nelle relazioni familiari. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2024.



principi sistemici dell'ordinamento, che richiedono che nell'individuazione della legge applicabile non venga meno il principio della tutela dei diritti fondamentali" presidiati dal diritto antidiscriminatorio³⁴.

7 - L'ordine pubblico davanti a provvedimenti stranieri a connotazione religiosa

Se parliamo di provvedimenti stranieri a connotazione religiosa - o statuali di ispirazione religiosa o religiosi a effetti civili per delega statale - allora prendiamo in esame l'ordine pubblico nelle accezioni implicate dalle fonti che compongono il sistema nazionale di diritto internazionale privato: a) la legge di riforma n. 218 del 1995; b) le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia sulla legge applicabile e sul riconoscimento delle sentenze; c) i Regolamenti europei.

La questione è nota: se e a quali condizioni tali provvedimenti e i valori che incorporano, possano ritenersi compatibili con i valori e le norme dell'ordinamento nazionale e pertanto idonei a produrre effetti in Italia, e quali. Qui mi costituisco alla disciplina: in proposito non potrei dire niente di più e di meglio rispetto ai più recenti studi sul tema, a cominciare dai lavori di Natascia Marchei e di molti colleghi presenti anche oggi.

Mi limiterò dunque a osservare due tendenze giuridiche emerse negli sviluppi applicativi dell'eccezione di ordine pubblico e significative se colte nel parallelo tra la traiettoria dell'ordine pubblico nell'interazione con il diritto matrimoniale canonico e la traiettoria dell'ordine pubblico in relazione al diritto matrimoniale e familiare islamico.

Consideriamo l'ordine pubblico italiano alle prese con il matrimonio canonico. Costante il paradigma cattolico eterosessuale, monogamico, monandrico, indissolubile e sacramentale, nel tempo l'ordine pubblico matrimoniale civilistico si è invece trasformato, emancipato dai retaggi confessionali e laicizzato per fasi successive: prima l'abbandono dell'indissolubilità³⁵; poi il superamento dell'esclusività del fondamento matrimoniale delle unioni affettive nella

³⁴ I. VALENZI, *Ordine pubblico*, cit., pp. 104-105.

³⁵ L. 1° dicembre 1970, n. 898, e L. 19 maggio 1975, n. 151.



categoria della coniugalità³⁶ e del paradigma eterosessuale³⁷, quindi l'erosione perfino della stabilità matrimoniale con le riforme del così detto matrimonio "facile", "breve" e immediato³⁸ che se da un lato sembrano aver posto fine a una prassi di estenuante difesa a oltranza del vincolo matrimoniale, dall'altro si sono accompagnate all'incremento del fenomeno dei così detti "matrimoni lampo".

Da una parte, al disallineamento dei modelli matrimoniali civile e cattolico è seguito l'ampliamento dei margini d'incompatibilità tra giustizia ecclesiale e diritto italiano, e perciò tra l'ordine pubblico matrimoniale sostanziale e processuale del diritto canonico³⁹ e l'ordine pubblico matrimoniale sostanziale e processuale del diritto civile; dall'altra parte, la clausola civilistica di ordine pubblico ha mantenuto l'originaria attitudine difensiva. La somma di questi due fattori è nota: l'incremento dell'efficienza ostativa del filtro di ordine pubblico alla delibazione delle nullità canoniche. Dal momento in cui la convivenza è stata assunta a principio di ordine pubblico⁴⁰, il giudice italiano è poi tenuto a respingere le nullità canoniche in casi di unione ultratriennale, fattispecie ancora largamente maggioritaria nella prassi della delibazione. Così l'attuale ermeneutica dell'ordine pubblico laico rischia di compromettere la tenuta complessiva del sistema matrimoniale concordatario, se non proprio di sconfessarlo. L'ingegneria giurisprudenziale successiva e le tecnicità procedurali escogitate a

³⁶ L. 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, punto 20.

³⁷ L. n. 76 del 2016, cit., art. 1, punti 2-35.

³⁸ Per il combinato disposto degli istituti del così detto Divorzio "facile" (L. 10 novembre 2014, n. 162) del così detto Divorzio "breve" (L. 6 maggio 2015, n. 55) e del così detto Divorzio "immediato" (D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149).

³⁹ Quanto all'espressione "ordine pubblico" in riferimento ai diritti religiosi ricordiamo che proprio all'„*Ordine pubblico delle religioni*“ è stato intitolato il convegno del 4 novembre 2024 svoltosi a Como all'Università dell'Insubria svoltosi nell'ambito del Prin "Boosting a Sustainable Religious Pluralism: Public Order and European Constitutional Identity – (SURPLEI)".

⁴⁰ Cass, sez. un., 17 luglio 2014, nn. 16379 e 16380; su queste fondamentali sentenze di svolta del sistema matrimoniale concordatario si vedano: J. PASQUALI CERIOLI, *Ordine pubblico e sovranità della Repubblica nel proprio ordine (matrimoniale): Le Sezioni unite e la convivenza coniugale triennale come limite alla "delibazione" delle sentenze ecclesiastiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2014, pp. 1-23; N. COLAIANNI, *Delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale: la limitata ostatività della convivenza coniugale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2014, pp. 1-69.



contenimento di questo trend riusciranno a salvare il salvabile?⁴¹ Al momento è impossibile dirlo⁴².

Mentre dunque nell'interazione con il diritto canonico l'ordine pubblico della Repubblica laica opera in funzione progressivamente difensiva, all'opposto, lo stesso ordine pubblico inizia ad agire in funzione inclusiva davanti agli istituti del diritto di famiglia islamico.

Lo dimostrano le aperture della giurisprudenza italiana verso istituti come il ripudio e la poligamia che in sé esprimerebbero una incompatibilità assiologica radicale rispetto ai capisaldi del diritto familiare interno⁴³. Diversamente da quanto accade per il matrimonio canonico, gli istituti di diritto familiare islamico sembrano beneficiare di uno standard di ordine pubblico laicizzato quale parte armonica di un ordine pubblico sovranazionale dove i principi di uguaglianza, di non discriminazione diretta e indiretta e di difesa della vulnerabilità sono sempre più orientati alla tutela della realtà multiconfessionale. Sul piano della tecnica giuridica, le Corti si sono servite a tal fine di un vaglio di compatibilità del provvedimento religioso incentrato sugli effetti degli istituti più che sugli istituti in sé come richiede la lett. g) dell'art. 64 della legge n. 218 del 1995; delle categorie dell'ordine pubblico attenuato e dell'atto presupposto.

Nel 2023, ad esempio, un divorzio unilaterale pronunciato da Corti iraniane è stato ritenuto legittimamente trascritto in Italia. Benché inizialmente assimilato al ripudio islamico, a una concreta valutazione degli effetti che il provvedimento avrebbe prodotto nell'ordinamento nazionale, il giudice italiano non ha ravvisato incompatibilità tra questi e l'ordine pubblico⁴⁴. Quanto alla poligamia, esclusa a priori l'ammissibilità di un qualsiasi vincolo matrimoniale successivo al primo, la giurisprudenza italiana ha inteso considerarla quale atto solo presupposto rispetto a effetti in materia successoria, previdenziale e

⁴¹ Ordinanze Cass. 1° giugno 2022, n. 17910, e Cass. 4 gennaio 2023, n. 149, in *Dir. fam. pers.*, 2023, 2, pp. 463-469, con commenti di **M. CANONICO** e **G. PAVESI**. Cfr. anche **G. PAVESI**, *Riconoscimento delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale ed (in)efficacia ostativa della convivenza coniugale in due recenti ordinanze di legittimità: una lettura sinottica*, in *Dir. Fam. Pers.*, 2023, 2, pp. 490-507.

⁴² **G. FATTORI**, *Il matrimonio concordatario: diritto bilaterale e diritto giurisprudenziale*, in *Diritto e religione*, pp. 354-366, in particolare le pp. 364-366.

⁴³ **F. ALICINO**, *Diritti, identità*, cit., pp. 1-36.

⁴⁴ Cass. civ., sez. I, 14 agosto, n. 17170; Cass. civ., ord. 8 marzo 2023 n. 6920, con commento di **O. FERACI**, in *Famiglia e diritto*, 2023, 12, pp. 1086-1090. *Difforme*: Cass. civ., sez. 1, 7 agosto 2020, n. 16804.



risarcitoria, che invece vanno ammessi quando coerenti in sé con l'ordine pubblico nazionale. Infatti l'astratto respingimento dell'istituto poligamico *in toto* provocherebbe il travolgimento degli effetti patrimoniali derivati e dunque l'inflizione di un ulteriore pregiudizio di natura patrimoniale a soggetti vulnerabili già privati dei diritti parentali⁴⁵.

Così gli studiosi hanno iniziato a chiedersi se l'emersione di modelli familiari sempre nuovi, anche di convivenza familiare plurima, come nel caso delle unioni poliamorose, parallela alla crescente centralità riconosciuta al rapporto affettivo in quanto tale, non possa portare a riconsiderare la rilevanza giuridica della poligamia sulla base dei soli presupposti civilistici⁴⁶.

8 - L'ordine pubblico davanti a valori e norme religiose

Come si è detto, il fronte di potenziale conflitto tra valori e norme religiose e ordinamento della Repubblica laica è molto più esteso del segmento presidiato dal diritto internazionale privato. A prescindere dalla formalizzazione in un provvedimento, valori e norme religiose vivono infatti dentro la comunità statuale dove sempre più rivendicano spazi di riconoscimento e agibilità politica in nome del diritto dei cittadini-fedeli di "essere sé stessi"⁴⁷. Può quindi essere immaginata una più ampia casistica di operatività esplicita o implicita del filtro di ordine pubblico. Riservandomi ulteriori verifiche e approfondimenti mi limiterò a proporre quattro ipotesi che denomino come opzione: 1) fascista; 2) politica; 3) legislativa, e 4) giurisprudenziale.

1. *L'opzione fascista*. Resta un richiamo esplicito all'ordine pubblico quello paradigmatico della legge sui culti ammessi che come prerequisito di ammissibilità dei culti acattolici richiede che, oltre ai riti, anche la dottrina professata non contrasti con l'ordine pubblico. Il riscontro testuale della legge prerepubblicana sui culti ammessi trova un contrappeso - se non proprio una contraddizione - nell'art. 19 della Costituzione dove scompare il riferimento ai principi e all'ordine pubblico, ma trova anche una rispondenza costituzionale nel secondo

⁴⁵ Cass. civ., sez. I, 2 marzo 1999, n. 1739.

⁴⁶ I. VALENZI, *Ordine pubblico*, cit., pp. 11-112.

⁴⁷ Cfr., *infra*, nota n. 12.



comma dell'art. 8 della Carta dove l'autonomia di statuto dei gruppi acattolici incontra un limite nell'ordinamento giuridico italiano. Ma di quel richiamo all'ordine pubblico restano certamente le ricadute nella prassi istruttoria finalizzata al conseguimento della personalità giuridica come ente culturale: sia nell'obbligo di allegazione della relazione sui principi confessionali del legale rappresentante dell'ente istante; sia nella previsione del parere del Consiglio di Stato, oggi facoltativo anziché obbligatorio, ma tuttora ritenuto "opportuno" dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri "prima di procedere all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri"⁴⁸; sia infine nella collaborazione triangolare tra il Dipartimento libertà civili e immigrazione-Direzione generale affari dei culti, le Prefetture e le Questure delle località dove il gruppo religioso ha le proprie sedi centrali e distaccate che di fatto include anche il monitoraggio sulla professione di eventuali dottrine a carattere estremistico.

2. *L'opzione politica.* Sembra introdurre una valutazione di ordine pubblico la sentenza della Corte Costituzionale n. 52 del 2016 laddove questa riconduce alla discrezionalità politica dell'esecutivo l'assenso o il diniego all'avvio delle trattative con una confessione religiosa finalizzato all'intesa con lo Stato italiano. Un tale sindacato politico - discrezionale, contestabile in sede politica ma non giurisdizionale - è valoriale in sé, cioè in quanto 'politico'. Secondo la Corte infatti questo può implicare da un lato una valutazione circa l'opportunità di concedere una "legittimazione in fatto" al gruppo religioso - così inevitabilmente vagliato anche per i valori di cui è portatore - oltre che, dall'altro, la considerazione della "realità mutevole e imprevedibile dei rapporti politici" non soltanto di quelli "internazionali" ma anche "interni" - da cui può derivare solo un ancor più accentuata politicizzazione del sindacato governativo⁴⁹.

3. *L'opzione legislativa.* Sembra rispondere a un principio di ordine pubblico la scelta di circoscrivere il diritto all'obiezione di coscienza a una limitata casistica tipizzata per legge e inderogabile⁵⁰. Tenuto conto

⁴⁸ <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/riconoscimento-della-personalita-giuridica>. Cfr. anche Circolare della direzione Generale degli Affari dei Culti n. 111 del 1998.

⁴⁹ Corte cost., 10 marzo 2016, n. 52.

⁵⁰ 1. l'obiezione al servizio militare, L. n. 230 del 1998 (*Nuove norme in materia di obiezione di coscienza*); 2. l'obiezione del personale sanitario all'interruzione volontaria di gravidanza, prevista dall'art. 9 della L. n. 194 del 1978 (*Norme per la tutela sociale della*



della crescita esponenziale del numero di fedi, credenze e convinzioni, sembra infatti perfino inutile osservare che se all'obiezione di coscienza, o meglio al suo esercizio, fosse riconosciuta la stessa portata generale di altre libertà fondamentali, l'ordinamento giuridico sarebbe destinato a implodere sotto le pressioni di una disobbedienza civile religiosamente motivata e rispondente a quel principio teologico che il principio democratico, pietra angolare dell'ordine costituzionale, ha inteso escludere.

4. *L'opzione giurisprudenziale.* Infine un principio di ordine pubblico sembra ispirare le Corti italiane che negano rilevanza processuale specifica al movente religioso nei così detti reati religiosamente orientati, cioè condotte che il diritto penale punisce e che invece la religione ammette, incoraggia o prescrive⁵¹. La valutazione di ordine pubblico sottesa all'orientamento della giurisprudenza è plateale nella pronuncia con cui la Cassazione si è rifiutata di reinterpretare il porto abusivo d'arma come legittimo esercizio del diritto religioso all'abbigliamento rituale. "Se [...] l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine", dice la sentenza, tuttavia "il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante". In questi termini si introduce un limite di ordine pubblico insieme materiale e ideale che richiede una verifica di "compatibilità" tra i comportamenti soggettivi e i valori che li muovono, in tal caso religiosi, con "i principi che [...] regolano" la comunità accogliente anche allo scopo di evitare il formarsi di "arcipelaghi culturali confliggenti"⁵². È vero: sono argomentazioni rimaste controverse e isolate, ma anche il movente religioso è finora rimasto

maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza); 3. l'obiezione del personale sanitario alla pratica della procreazione medicalmente assistita, riconosciuta dall'art. 16 della L. n. 40 del 2004 (*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*); 4. l'obiezione alla sperimentazione animale, prevista dall'art. 1 della L. n. 413 del 1993 (*Norme sull'obiezione di coscienza alla sperimentazione animale*).

⁵¹ Per un approccio ai così detti reati "culturalmente/religiosamente motivati" e agli sviluppi applicativi della così detta "cultural defence" è inevitabile fare rinvio agli scritti di Fabio Basile da **F. BASILE**, *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, pp. 1-11, a **ID.**, *Ultimissime dalla giurisprudenza in materia di reati culturalmente motivati*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2018, pp. 1-14.

⁵² Cass. pen., sez. I, 15 maggio 2017, n. 24084.



privo di specifica efficacia processuale: né scriminante, né esimente, né attenuante⁵³.

Quattro opzioni sembrano dunque dare fondamento all'idea che l'ordine pubblico, anche distolto dal contesto del diritto internazionale privato, continui a operare come filtro valoriale "ideale" chiamato a bilanciare l'autonomia delle confessioni religiose con i principi fondanti della Repubblica.

9 - Conclusioni. L'eterno ritorno dell'ordine pubblico ideale

Piaccia o no, quando uno Stato ricorre all'ordine pubblico quale filtro all'ingresso di "valori, norme e provvedimenti religiosi" nell'ordinamento, applica uno standard di ordine pubblico ideale o a prevalente connotazione ideale. Sappiamo come di questa concezione dell'ordine pubblico si sia avvalso il regime fascista per una pervasiva ossessione di controllo. A torto o a ragione, lo stigma ideologico resiste nel tempo esattamente come, per quanto coperto e negato, il gene dell'ordine pubblico ideale resiste nell'ordinamento anche sotto mutate spoglie, con modalità e finalità imparagonabili rispetto a un tempo.

Si registra anzi un trend di crescente idealizzazione dell'ordine pubblico in tutte le dimensioni in cui esso opera. Come amministrativisti e penalisti sanno bene, si idealizza perfino l'ordine pubblico materiale. La complementarietà tra i termini dell'endiadi "sicurezza e ordine pubblico" è infatti sempre più indecifrabile in conseguenza dell'espansione della portata semantica del lemma sicurezza: in un senso, con l'espansione dell'accezione securitaria restrittiva e a vocazione preventiva, e in senso opposto, in seguito a una innovativa accezione integrata e inclusiva che da *Pacem in terris* in avanti, molto deve anche agli apporti del magistero cattolico. Si idealizza poi l'ordine pubblico ideale. Ancor più accade nell'interazione dello Stato con le Religioni: sia per la conflittualità intrinseca alla competizione tra l'ordine pubblico laico e un "puzzle religioso"⁵⁴ sempre più composito e sempre meno

⁵³ Cfr. rispettivamente art. 51 c.p. (causa di giustificazione o scriminante); art. 5 c.p. (causa di esclusione della colpevolezza: "*ignorantia legis non excusat*"); art. 62 c.p. (causa attenuante: aver agito per motivi di particolare valore morale o sociale). Cfr. G. SALCUNI, *Il diritto penale*, in G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., pp. 95-127, in particolare pp. 108-114.

⁵⁴ K. MICHALSKI, N. ZU FÜRSTENBERG (a cura di), *Europa laica e puzzle religioso*. Dieci



omogeneo alla tradizione giuridica nazionale; sia anche per la graduale laicizzazione degli standard di ordine pubblico in controtendenza rispetto a segnali di riconfessionalizzazione sociale avvertiti come effetto dei flussi migratori.

Si è visto che l'idealizzazione in senso laico dell'ordine pubblico produce sui diritti religiosi un effetto asimmetrico e apparentemente controintuitivo: difensivo e restrittivo verso diritti religiosi a noi più che familiari, inclusivo verso diritti religiosi che certamente lo sono stati molto meno.

L'effetto è difensivo e restrittivo nei confronti dell'efficacia civile delle nullità matrimoniali canoniche, neutralizzata dalla convivenza elevata a principio di ordine pubblico, con buona pace della più rilevante specificità del matrimonio canonico, cioè il sacramento da cui necessariamente discende l'accertabilità *sine die* della validità del vincolo. È inclusivo l'effetto verso istituti di diritto familiare islamico in nome della difesa della vulnerabilità e del realismo giuridico che all'esame di compatibilità con l'ordine pubblico italiano sposta l'attenzione dall'istituto giuridico in teoria ai suoi effetti in pratica. Intendiamoci, si tratta di dati tendenziali: allo stato delle cose non c'è dubbio che il margine di disponibilità che lo Stato italiano accorda al diritto canonico resti imparagonabilmente superiore a quello offerto ai provvedimenti riconducibili ad altre confessioni.

L'eterno ritorno dell'ordine pubblico ideale si accompagna a opportunità e rischi.

Se debitamente sviluppato, il filtro dell'ordine pubblico costituisce in sé un'opportunità di coesione e armonizzazione del sistema, di "protezione dei principi che ne fondano la legittimità", di "resilienza alle crisi" in un "contesto segnato da tensioni interne ed esterne" e con specifico riguardo all'interazione con le religioni, di integrazione e di mediazione dei conflitti interculturali⁵⁵.

I rischi connessi all'idealizzazione del principio di ordine pubblico consistono invece nell'esposizione a derive ideologiche.

Da destra, si griderà alla deriva laicista dell'ordine pubblico. Da sinistra, si denuncerà la minaccia di un ordine pubblico piegato agli obiettivi politici degli esecutivi e delle maggioranze. Se la sicurezza

risposte su quel che tiene insieme l'Unione, con introduzione di **F. MARGIOTTA BROGLIO** e postfazione di **R. PRODI**, Marsilio, Venezia, 2005.

⁵⁵ **M. PERINI, E. SKREBO**, *Identità costituzionale*, cit., p. 651.



rischia di diventare il nuovo travestimento ideologico dell'ordine pubblico materiale, personalmente avverto incombere il rischio di un'involuzione dell'ordine pubblico ideale laico sotto la pressione di filosofie transumaniste⁵⁶ che spaziano dal progressismo individualista di matrice woke e a vocazione globalista all'iper-conservatorismo delle correnti a orientamento tecnocratico e inclinazione autoritaria. Non possono escludersi ricadute giuridiche. Queste filosofie hanno infatti un denominatore comune nell'attitudine a erodere il principio personalista alla base della dottrina laica dei diritti umani, cellula valoriale dell'ordine pubblico repubblicano e sovranazionale.

Di recente la Corte europea dei diritti umani ha difeso il benessere animale a discapito del diritto di libertà religiosa. Evitare inutile sofferenze agli animali è stato ritenuto prevalente sul diritto di musulmani ed ebrei alla macellazione rituale. Quale principio ha orientato i giudici di Strasburgo? È probabile che si tratti soltanto di una reinterpretazione meno esasperatamente antropocentrica del principio personalista. Così la decisione risponderebbe a quel principio di responsabilità ecologica introdotto nell'ordine pubblico repubblicano dalla riforma dell'art. 9 della Carta⁵⁷ e maturato anche nella dottrina sociale cattolica postconciliare da Paolo VI a Francesco⁵⁸. Ma se, invece, la decisione della Corte europea implicasse un principio anti-specista, cioè l'assimilazione di esseri umani e animali in quanto esseri senzienti? In tal caso l'opzione giuridica risulterebbe potenzialmente sovversiva della tradizionale gerarchia degli interessi meritevoli di protezione e

⁵⁶ P. BENANTI, *L'uomo è un algoritmo? Il senso dell'umano e l'intelligenza artificiale*, Castelvechi, Roma, 2025.

⁵⁷ F. CLEMENTI, *La riforma dell'art. 9 Cost. e l'Enciclica "Laudato Si": tre prospettive comuni*, in *Jus*, 2022, 3, pp. 331-348.

⁵⁸ Espressione introdotta da PAOLO VI in occasione dell'Udienza Generale del 7 novembre 1973. Cfr. anche PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, n. 7. Cfr. G. MAZZONI, *Ordinamento canonico e pensiero ecologico. La cura della casa comune tra magistero pontificio e sinodalità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024. In prospettiva comparata si veda F. SORVILLO, *Eco-fede. Uomo, natura e culture religiose*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 79-118. Per una visuale ancora più ampia sull'apporto della religione a uno sviluppo sostenibile si veda M. VENTURA, *Nelle mani di Dio. La super-religione del mondo che verrà*, il Mulino, Bologna, 2021, in particolare cap. 6, pp. 119-136, e anche di AA. VV., *L'etica ambientale e lo sviluppo sostenibile nel diritto delle religioni*, Giuffrè, Milano, 2023.



interferente con un principio di ordine pubblico laico vocato anzitutto alla tutela dei diritti della persona⁵⁹.

È soltanto un indizio e non va sopravvalutato: in fondo, è un caso che solleva una questione più di buon costume che di ordine pubblico. Tuttavia i rischi di derive ideologiche sembrano non provenire solo dal passato o dalle contingenze politiche odierne. Una nuova e più radicale sfida all'ordine pubblico laico fondato sul principio personalista è all'orizzonte: quella portata da un transumanesimo a-personalista, se non proprio anti-umanista, che si propone come l'inedita ideologia ultima del potere⁶⁰. Cresce il numero degli studiosi di tutti gli orientamenti che ne denunciano le ambizioni e i caratteri di religione laica: il normativismo etico, l'autoritarismo carismatico, il bigottismo e il proselitismo secolare⁶¹ a cui le intelligenze artificiali potrebbero fornire un potenziale persuasivo mai sperimentato prima d'ora. Potremmo così trovarci di fronte all'eterogenesi dell'ordine pubblico repubblicano ed europeo: da ordine pubblico laico a nuovo ordine pubblico etico.

Gabriele Fattori

gabriele.fattori@unifg.it

<https://orcid.org/0000-0002-7778-198X>

Università degli Studi di Foggia – <https://ror.org/01xtv3204>



Licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

⁵⁹ G. FATTORI, *Diritto religioso alla macellazione rituale vs tutela del benessere animale secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Quaderni costituzionali*, 2024, 2, pp. 472-475.

⁶⁰ P. ANNICCHINO, *L'immortalità di Putin e Xi, il transumanesimo come ideologia ultima del potere*, in *Domani*, sabato 6 settembre 2025, p. 12.

⁶¹ A. CHETTA, *Woke. I nuovi bigotti. Il politicamente corretto come religione laica*, Aras, Fano, 2024; L. RICOLFI, *Il follemente corretto. L'inclusione che esclude e l'ascesa della nuova élite*, La nave di Teseo, Milano, 2024.