

MINORI STRANIERI RIFUGIATI, TUTELA CONSOLARE E COMPETENZA DEL GIUDICE ITALIANO – CASS. CIV., SS. UU., N. 24044 DEL 26 LUGLIO 2026

A cura di **Valentina PELLEGRINO***

MASSIMA¹

In tema di protezione dei minori stranieri temporaneamente presenti sul territorio nazionale nell'ambito di un piano di accoglienza concordato tra Stati, il sopraggiunto riconoscimento, in favore del minore, dello status di rifugiato determina l'inefficacia sopravvenuta delle misure di protezione nazionale dello Stato di origine già adottate, ivi comprese quelle volte alla permanenza temporanea in Italia e al successivo rientro in patria, con conseguente inefficacia sopravvenuta anche del provvedimento reso per dirimere il conflitto tra il minore e il tutore nazionale in ordine al rimpatrio.

Qualora un minore straniero temporaneamente presente sul territorio nazionale abbia un tutore internazionale nominato dall'autorità consolare dello Stato di origine, la competenza a nominare un curatore speciale in caso di conflitto di interessi tra il minore e il tutore, inerente all'esercizio dei poteri della tutela, spetta in primo luogo al Console; ove questi non eserciti tale prerogativa, ovvero la eserciti con un provvedimento non riconoscibile nell'ordinamento italiano, la nomina spetta, in via sussidiaria, al giudice tutelare del luogo in cui il minore ha, in Italia, la sede dei propri affari e interessi, e non già al Tribunale per i minorenni, restando ferma la competenza del giudice del procedimento pendente o da instaurare solo quando il conflitto si profili con riferimento a tale procedimento.

SOMMARIO

1. **Il fatto** 1
2. **La decisione** 3
3. **Conclusioni**..... 5

1. IL FATTO

Con la sentenza n. 24044 del 2026, pubblicata il 26 luglio, le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione hanno affrontato, nell'esercizio della

funzione nomofilattica, le questioni di competenza e di diritto sostanziale poste dai numerosi procedimenti aperti sul territorio nazionale in relazione a minori di nazionalità ucraina, già dichiarati in stato di abbandono dalle autorità del Paese di origine e temporaneamente trasferiti in Italia per effetto di un piano di accoglienza concordato tra Stati, in conseguenza del conflitto bellico russo-ucraino.²

La vicenda concerneva due minori orfane, già ospiti di un istituto statale ucraino, fatte temporaneamente evacuare in Italia nella primavera del 2022 su disposizione delle autorità ucraine, con affidamento della loro cura, per il tramite del Consolato Generale d'Ucraina competente, a una tutrice internazionale di nomina consolare.³

Parallelamente, il Tribunale per i minorenni competente aveva nominato, in sede di procedimento per minori stranieri non accompagnati, un tutore provvisorio italiano: nomina poi travolta da una pronuncia di questa Corte che aveva riconosciuto efficacia, nell'ordinamento italiano, alla nomina consolare della tutrice internazionale, con conseguente archiviazione del procedimento italiano.⁴

La permanenza delle minori in Italia, autorizzata dal Console generale «sino al termine del conflitto», veniva successivamente posta in discussione dalla richiesta di rimpatrio avanzata dall'Ambasciata ucraina; il Tribunale per i minorenni concedeva il relativo nulla osta, ma gli affidatari temporanei delle minori, opponendosi al rientro in Ucraina, chiedevano la nomina di un curatore speciale per conflitto di interessi con la tutrice internazionale.⁵

Ne scaturiva una complessa sequenza di provvedimenti: la declinatoria di competenza del Tri-

* Avvocato Civilista. Componente del Comitato Editoriale della Rivista "De Iustitia".

¹ Massima non ufficiale.

² Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 1, 2 e 47.

³ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 3, 4 e 5.

⁴ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 6, 7, 8, 9 e 11.

⁵ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 12, 13, 20, 21 e 22.

bunale ordinario in sede monocratica; due successive nomine di curatori speciali da parte del Consolato ucraino, «ai soli fini del rimpatrio»; e, infine, la nomina di un curatore speciale italiano da parte del giudice tutelare, ai sensi dell'art. 360 cod. civ., motivata dal conflitto di interessi tra la tutrice internazionale, orientata al rimpatrio, e le minori, bisognevoli di cure mediche specialistiche e desiderose di proseguire gli studi in Italia.⁶

Il Tribunale ordinario, in sede di reclamo, confermava la nomina del curatore speciale disposta dal giudice tutelare, ritenendo nulla, per genericità e per mancato ascolto delle minori, la nomina consolare del curatore speciale internazionale, e affermava la propria competenza escludendo la pendenza, dinanzi al Tribunale per i minorenni, di procedure di rimpatrio ai sensi della legge 15 gennaio 1994, n. 64.⁷

Nelle more, su ricorso del curatore speciale di nomina giudiziaria, la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale riconosceva alle minori lo status di rifugiate, ritenendo sussistente, in quanto orfane e minori straniere non accompagnate, un fondato timore di persecuzione nel Paese di origine.⁸

Avverso l'ordinanza del Tribunale ordinario, la tutrice internazionale proponeva ricorso straordinario per cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., deducendo l'incompetenza del giudice adito in favore del Tribunale per i minorenni e l'efficacia, nell'ordinamento italiano, della nomina consolare del curatore speciale; resistevano, con separati controricorsi, il curatore speciale di nomina giudiziaria e quello di nomina consolare, quest'ultimo aderendo alle conclusioni della ricorrente.⁹

La Prima Sezione civile, rilevata la complessità delle questioni interpretative e il ragguardevole numero di procedimenti analoghi pendenti, rimetteva gli atti alla Prima Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, le quali sono state

investite di tre quesiti: la competenza, tra giudice tutelare e Tribunale per i minorenni, a nominare un curatore speciale in caso di conflitto tra il minore straniero e il proprio tutore internazionale; il riconoscimento automatico, nell'ordinamento italiano, della nomina consolare del curatore operata dallo Stato di origine; e l'incidenza, su tali questioni, del sopraggiunto riconoscimento dello status di rifugiate in favore delle minori.¹⁰

Con il ricorso, articolato in due motivi, la tutrice internazionale denunciava, anzitutto, la violazione delle norme sulla competenza funzionale, *ratione materiae*, del Tribunale per i minorenni in materia di rimpatrio di minori stranieri, assumendo che il procedimento avrebbe dovuto essere incardinato dal Pubblico Ministero presso tale Tribunale e non presso il Tribunale ordinario; con il secondo motivo deduceva la violazione della Convenzione dell'Aja del 1996 e della legge 18 giugno 2015, n. 101 di ratifica, sostenendo che la nomina consolare del curatore speciale, quale atto di esercizio di un potere statale straniero, non fosse sindacabile dal giudice italiano se non per contrarietà all'ordine pubblico.¹¹

Il curatore speciale di nomina giudiziaria, costituendosi, eccepiva l'inammissibilità del ricorso straordinario, trattandosi a suo avviso di provvedimento di volontaria giurisdizione privo di decisorietà, nonché l'inammissibilità per sopravvenuta carenza di legittimazione attiva della ricorrente, conseguente al riconoscimento, in favore delle minori, dello status di rifugiate; la Procura generale concludeva, dal canto suo, per l'affermazione della competenza funzionale del Tribunale per i minorenni e per il riconoscimento di pieno diritto della nomina consolare, fatta salva la verifica giudiziale di compatibilità con l'interesse superiore del minore.¹²

Il giudice tutelare, nel motivare la nomina del curatore speciale italiano, dava atto che la tutrice internazionale non aveva tenuto in considerazione

⁶ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 23, 25, 26, 29 e 30.

⁷ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 31, 32, 33 e 34.

⁸ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 36.

⁹ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 37, 38 e 39.

¹⁰ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 47 e 48.

¹¹ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 53, 54, 55 e 56.

¹² Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 44 e 49.

né le raccomandazioni di non rimpatrio formulate dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati con riferimento ai minori ucraini, né le gravi condizioni di salute delle minori, costrette a periodi di ricovero presso una struttura ospedaliera pediatrica specializzata; il curatore così nominato riferiva, nel proprio controricorso, di avere più volte ascoltato le minori, anche al fine di verificarne il grado di comprensione della figura del curatore e la volontà o meno di fare rientro in Ucraina, e di avere autorizzato le necessarie visite specialistiche.¹³

Giova premettere che, già in una precedente pronuncia resa su analoga vicenda riguardante le medesime minori, questa Corte aveva delineato lo status giuridico dei minori ucraini sfollati in applicazione della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24 aprile 1963 e della Convenzione consolare bilaterale tra Italia e Ucraina del 26 dicembre 2016, escludendo l'applicabilità della legge 7 aprile 2017, n. 47 sui minori stranieri non accompagnati, in ragione dell'avvenuto esercizio, da parte del Console, del potere diretto di nomina del tutore, conformemente alle disposizioni consolari e alla Convenzione dell'Aja del 1996.¹⁴

2. LA DECISIONE

Le Sezioni Unite dichiaravano, anzitutto, ammissibile il ricorso straordinario, qualificando come definitivo e decisorio il provvedimento reso in sede di reclamo, in quanto incidente, con attitudine al giudicato allo stato degli atti, su situazioni soggettive sostanziali, e così idoneo a superare la natura, pure invocata, di mero atto di volontaria giurisdizione; precisavano, inoltre, che il ricorso ordinario per cassazione è ormai in larga parte sovrapponibile al rimedio straordinario ex art. 111 Cost., e che l'art. 43 cod. proc. civ. consente, quando il provvedimento abbia pronunciato sulla competenza insieme con il merito, di impugnarlo

nei modi ordinari anche quanto alla statuizione sulla competenza, come avvenuto nella specie.¹⁵

Esaminata, poi, in via logicamente prioritaria, la questione relativa agli effetti del riconoscimento dello status di rifugiate, la Corte ricostruiva il quadro euro-unitario di riferimento, richiamando l'art. 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 3, paragrafo 1, della Convenzione di New York del 1989, da cui si ricava che l'interesse superiore del minore costituisce, a un tempo, un diritto sostanziale, un principio interpretativo e una regola procedurale.¹⁶

Richiamata la giurisprudenza euro-unitaria in materia di esame individuale delle domande di protezione internazionale presentate da minori¹⁷, la Corte evidenziava come la valutazione dell'interesse superiore del minore debba tenere conto, nel quadro della procedura di protezione internazionale, di plurimi fattori, quali l'unità del nucleo familiare, il benessere, lo sviluppo sociale, la salute e l'istruzione del minore.¹⁸

La direttiva 2011/95/UE precisa, inoltre, che l'esame individuale della domanda deve tenere conto dell'età del richiedente, al fine di valutare se gli atti subiti o temuti possano configurarsi come persecuzione, potendo questa assumere anche la forma di atti specificamente diretti contro l'infanzia; e la direttiva 2013/32/UE, nel disciplinare le modalità del colloquio personale con il minore richiedente, ove previsto dal diritto interno, impone che esso sia condotto con modalità consona alla sua età, avvalendosi, laddove necessario, di esperti.¹⁹

Da tali premesse la Corte traeva la conclusione che il sopraggiunto riconoscimento della protezione internazionale avesse privato di efficacia la soluzione data al conflitto tra le minori e il tutore

¹³ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 30 e 41.

¹⁴ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 9 e 10.

¹⁵ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 63, 64, 65, 66 e 67.

¹⁶ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 77, 78 e 79.

¹⁷ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 82, 84, 85 e 91.

¹⁸ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 86, 87, 88, 89, 90 e 92.

¹⁹ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 82, 83, 87 e 89.

nazionale sul rientro in patria, rendendo recessiva la protezione nazionale dello Stato di origine, in applicazione dell'art. 6 della Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996, e viziando da inefficacia sopravvenuta le misure di protezione già assunte, comprese quelle volte al rimpatrio, nonché, a fortiori, il provvedimento impugnato.²⁰

Quanto, poi, al profilo di valenza nomofilattica relativo all'individuazione del giudice competente a dirimere il conflitto tra il minore straniero e il tutore internazionale, la Corte ricostruiva il reticolo normativo convenzionale applicabile: l'art. 42 della legge 31 maggio 1995, n. 218, che rinvia alla Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961 sulla protezione dei minori²¹; l'art. 4 della legge 15 gennaio 1994, n. 64, che attribuisce al Tribunale per i minorenni la competenza al riconoscimento e all'esecuzione dei provvedimenti stranieri di protezione dei minori ai sensi dell'art. 7 della Convenzione del 1961²²; e gli artt. 1, 3 e 23 della Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996, ratificata con legge 18 giugno 2015, n. 101, che attribuisce il riconoscimento di pieno diritto, negli altri Stati contraenti, delle misure di protezione adottate dalle autorità di uno Stato contraente, salve le ipotesi ostative analiticamente elencate, tra cui il mancato ascolto del minore.²³

Richiamati i propri precedenti in materia di minori ucraini sfollati, che avevano riconosciuto efficacia, nell'ordinamento italiano, alla nomina consolare del tutore e, in presenza delle condizioni di cui all'art. 23 della Convenzione del 1996, anche a quella del curatore speciale²⁴, la Corte chiariva che, ove il giudice tutelare sia investito della questione e sussista una nomina consolare della quale nessuna parte abbia chiesto il riconoscimento, lo stesso giudice tutelare è legittimato a valutarne incidenter tantum la riconoscibilità

nell'ordinamento italiano, verificando l'assenza degli impedimenti previsti dalla Convenzione.²⁵

Sul piano sistematico, la Corte distingueva, infine, l'ipotesi del conflitto di interessi tra tutore e minore nell'esercizio dei poteri di rappresentanza sostanziale della tutela – disciplinata dall'art. 360, secondo comma, cod. civ., che attribuisce la nomina del curatore speciale al giudice tutelare in assenza di un protutore – da quella, distinta, della competenza del giudice del procedimento in corso o da instaurare ai sensi degli artt. 78 e 80 cod. proc. civ., ritenuta inapplicabile in difetto di un procedimento pendente dinanzi al Tribunale per i minorenni.²⁶

Applicando tali coordinate al caso di specie, la Corte rilevava che, fino al sopraggiunto riconoscimento della protezione internazionale, non constava pendente alcun procedimento di rimpatrio né alcuna procedura di sottrazione internazionale dinanzi al Tribunale per i minorenni, essendosi già consolidato il riconoscimento della tutela internazionale di nomina consolare; su tale premessa si era innestato il conflitto di interessi tra la tutrice e le minori, da risolversi, pertanto, nell'alveo dell'art. 360 cod. civ. e, dunque, di competenza del giudice tutelare.²⁷

Prima di affrontare il merito, la Corte risolveva due questioni pregiudiziali: quanto alla tempestività del controricorso del curatore speciale di nomina giudiziaria, depositato oltre il termine ordinario ma dopo che il contraddittorio era stato integrato per ordine della Corte, ne affermava l'ammissibilità, non sussistendo comunque il termine di quaranta giorni tra la notifica e l'udienza pubblica; quanto all'eccezione sopravvenuta carenza di legittimazione attiva della ricorrente, derivante dal riconoscimento dello status di rifugiate, la riteneva non consequenziale, trattandosi di questione che, per quanto rilevante nel merito, non

²⁰ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 94, 95, 96, 97 e 100.

²¹ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 104, 105 e 106.

²² Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 108.

²³ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 110, 111, 112 e 113.

²⁴ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 103, 114, 116, 117, 118 e 119.

²⁵ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 119 e 133.

²⁶ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 122, 123, 124, 125, 126 e 132.

²⁷ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 126, 127, 130 e 131.

incideva sulla proponibilità di un ricorso già introdotto in epoca anteriore.²⁸

Nel ricostruire la portata del principio dell'interesse superiore del minore in sede di protezione internazionale, la Corte richiamava altresì la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea secondo cui la valutazione delle conseguenze da trarre dall'età del richiedente rientra nella responsabilità esclusiva dell'autorità nazionale competente²⁹, la quale, ove il richiedente sia un minore, deve necessariamente tenerne conto, al termine di un esame individuale, nella valutazione della fondatezza della domanda.³⁰

Sul versante della competenza giurisdizionale interna, la Corte dava atto che i propri precedenti in materia di minori ucraini sfollati avevano già riconosciuto, da un lato, che tali minori, in quanto muniti di un tutore validamente nominato dall'autorità consolare dello Stato di origine, non potessero essere qualificati come minori stranieri non accompagnati ai sensi della legge 7 aprile 2017, n. 47, con conseguente esclusione della necessità di una nomina tutoria italiana che avrebbe finito per esautorare il tutore straniero.³¹ Un più recente arresto aveva, peraltro, già chiarito che anche la nomina del curatore speciale, in caso di conflitto di interessi, spetta in primo luogo al Console, e che tale nomina deve essere riconosciuta nell'ordinamento italiano alle condizioni previste dall'art. 23 della Convenzione del 1996, tra cui, in particolare, l'avvenuto ascolto del minore, ben potendo il giudice nazionale rilevarne incidenter tantum, e al solo fine di stabilire la propria competenza, l'eventuale non riconoscibilità.³²

Nella medesima prospettiva, la Grande Sezione della Corte di giustizia ha di recente ribadito che, ove il richiedente la protezione internazionale sia un minore, l'autorità nazionale competente deve necessariamente tenere conto, al termine di

un esame individuale, dell'interesse superiore di tale minore, e che, in assenza di disposizioni più precise nelle direttive dell'Unione, spetta allo Stato membro determinare le concrete modalità di tale valutazione, fermo il rispetto dell'art. 24 della Carta.³³

Muovendo da tali premesse, la Corte precisava che l'ipotesi del conflitto di interessi tra tutore e minore, attinente all'esercizio dei poteri di rappresentanza sostanziale della tutela, è disciplinata, nell'ordinamento interno, dall'art. 360, secondo comma, cod. civ., che ne attribuisce la soluzione, in assenza di un protutore, al giudice tutelare, e non già dagli artt. 78 e 80 cod. proc. civ. (né dagli artt. 473-bis.7 e 473-bis.8 cod. proc. civ.), che vengono invece in rilievo solo in presenza di un procedimento già pendente o da instaurare dinanzi a un determinato ufficio giudiziario.³⁴

3. CONCLUSIONI

Le Sezioni Unite hanno accolto il ricorso nei sensi di cui in motivazione, cassato il provvedimento impugnato e, decidendo nel merito, hanno dichiarato l'inefficacia sopravvenuta del provvedimento stesso, compensando le spese dell'intero processo in ragione della peculiare complessità delle questioni trattate.³⁵

La pronuncia offre, per la prima volta in sede di legittimità a Sezioni Unite, un assetto organico ai procedimenti relativi ai minori ucraini temporaneamente accolti in Italia, chiarendo il rapporto tra la protezione nazionale accordata dallo Stato di origine nell'ambito di un piano di accoglienza concordato tra Stati e la protezione internazionale conseguita in Italia: quest'ultima, ove sopraggiunga, priva di efficacia le misure assunte dalle autorità di origine, incluse quelle dirette al rimpatrio, spostando il baricentro della tutela del minore sull'ordinamento dello Stato che l'ha riconosciuta.

Sul piano della competenza, la decisione compone il contrasto emerso nella prassi dei giu-

²⁸ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 69, 70 e 71.

²⁹ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 84.

³⁰ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 85.

³¹ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 116 e 117.

³² Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 118 e 119.

³³ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 90 e 91.

³⁴ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 123, 124 e 125.

³⁵ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 134 e 135.

dici di merito, chiarendo che il conflitto tra il minore straniero e il proprio tutore internazionale, quando investa l'esercizio dei poteri di rappresentanza sostanziale della tutela, non radica la competenza del Tribunale per i minorenni in quanto tale, ma, in assenza di una valida ed efficace nomina consolare del curatore speciale, quella del giudice tutelare del luogo in cui il minore ha, in Italia, la sede dei propri affari e interessi, secondo lo schema generale dettato dall'art. 360 cod. civ.: un principio destinato a orientare la gestione dei numerosi procedimenti analoghi tuttora pendenti sul territorio nazionale.

Sotto il profilo operativo, la pronuncia consente di distinguere tre livelli di intervento, in ordine gerarchico: la nomina consolare del curatore speciale, riconosciuta di pieno diritto salvo le ipotesi ostative dell'art. 23 della Convenzione dell'Aja del 1996; la nomina sussidiaria del giudice tutelare, operante quando il Console non provveda o la sua nomina non sia riconoscibile; e la competenza del giudice del procedimento già pendente, operante solo in presenza di un procedimento effettivamente incardinato dinanzi al Tribunale per i minorenni, quale il procedimento di rimpatrio per sottrazione internazionale.³⁶ Resta, sullo sfondo, il tema – che la pronuncia non affronta direttamente, trattandosi di questione estranea al devolutum – della sorte dei procedimenti analoghi ancora pendenti, per i quali il sopraggiunto riconoscimento della protezione internazionale dei minori coinvolti dovrebbe produrre, in applicazione del principio ora enunciato, il medesimo effetto di inefficacia sopravvenuta delle misure di protezione nazionale dello Stato di origine.

La decisione si segnala, in definitiva, come il primo intervento organico delle Sezioni Unite su una vicenda che, per il numero di minori coinvolti e per la delicatezza degli interessi in gioco, meritava una ricomposizione sistematica capace di orientare, con la dovuta uniformità, l'operato dei giudici di merito chiamati a provvedere su casi analoghi.

³⁶ Cfr. Cass., sez. un. civ., 26 luglio 2026, n. 24044, punto 133.