Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA STRADALE, FERROVIARIA, DELLE COMUNICAZIONI E PER I REPARTI SPECIALI DELLA POLIZIA DI STATO

Dipartimento Pubblica Sicurezza
Servizio Polizia Stradale
Registrato il 31/05/2021
Prot.300/A/5305/21/111/44
287314

Roma, *data del protocollo*

OGGETTO: Art. 93 cds. Circolazione in Italia di veicoli immatricolati all'estero condotti da persone residenti in Italia. Chiarimenti operativi.

ALLE PREFETTURE – UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO
LORO SEDI

AI COMMISSARIATI DEL GOVERNO PER LE PROVINCE AUTONOME TRENTO- BOLZANO

ALLA PRESIDENZA DELLA GIUNTA DELLA VALLE D'AOSTA
AOSTA

AL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI
Dipartimento per i Trasporti la Navigazione gli Affari Generali ed il Personale ROMA

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria ROMA

AL DIPARTIMENTO AFFARI INTERNI E TERRITORIALI ROMA

DIPARTIMENTO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE
ROMA

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI ROMA

AL COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA ROMA

e, per conoscenza:

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA ROMA

Si fa seguito alle precedenti circolari in materia di circolazione in Italia di veicoli immatricolati all'estero.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA STRADALE, FERROVIARIA, DELLE COMUNICAZIONI E PER I REPARTI SPECIALI DELLA POLIZIA DI STATO

L'applicazione delle disposizioni introdotte dal cd "decreto sicurezza"[1] ha evidenziato alcuni contesti peculiari in cui, con particolare riferimento alle eccezioni al divieto di circolazione disciplinate dall'art. 93, comma 1-ter, cds, sono state riscontrate incertezze operative.

Si fa riferimento alle seguenti ipotesi:

- impresa con "*sede secondaria*" o "*altra sede effettiva*" in Italia;
- veicolo intestato ad impresa facente parte di un gruppo aziendale;
- veicolo che viene concesso in leasing o locazione senza conducente, per il quale non risulti dal documento di circolazione l'immatricolazione specifica per tale uso;
- veicolo traferito in Italia da imprese estere a collaudatori e giornalisti per ragioni di prova e illustrazione.

Ulteriori incertezze applicative sono state riscontrate in caso di circolazione di:

- veicolo con targa prova rilasciata da uno Stato estero;
- veicolo con targa diplomatica rilasciata da uno Stato estero.

Allo scopo di uniformare l'attività di accertamento, sono state predisposte le allegate schede contenenti le indicazioni operative per ognuno dei casi citati.

*****

Le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo sono pregate di voler estendere il contenuto della presente ai Corpi e Servizi di Polizia Locale.

Questa Direzione Centrale provvederà per i rispettivi Compartimenti di Specialità e per gli altri uffici della Polizia di Stato.

IL DIRETTORE CENTRALE
Stradiotto

AA/pl

[1] Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni nella legge 1 dicembre 2018, n. 132.

Concetti di *"sede secondaria"* e *"altra sede effettiva"*

Sono state rilevate incertezze interpretative in merito ai concetti di *sede secondaria* o *altra sede effettiva*, e agli elementi sulla base dei quali, in occasione del controllo su strada di un veicolo immatricolato all'estero, condotto da un soggetto residente in Italia da oltre sessanta giorni, e concesso in leasing, noleggio senza conducente o comodato da parte di un'impresa avente sede in un Paese UE o SEE, possa accertarsi che tale impresa non abbia altresì una *sede secondaria* o *altra sede effettiva* in Italia.

In merito al concetto di *sede secondaria* non v'è dubbio che si faccia riferimento, secondo i principi di diritto societario, alla sede, diversa da quella principale, fissata in un luogo nel quale l'imprenditore ha inteso stabilire ufficialmente un altro centro di imputazione degli interessi della propria impresa. Per essere tale e affinché sia sempre riconoscibile e opponibile ai terzi, la sede secondaria necessita, al pari della sede principale, di registrazione[1].

Per quanto concerne il concetto di *altra sede effettiva*, si ritiene che la norma faccia riferimento al luogo in cui hanno concreto svolgimento le attività amministrative e di direzione dell'ente e dove operano i suoi organi amministrativi o i suoi dipendenti; in altre parole, la *sede effettiva* sarebbe la sede dove si accentrano i poteri di direzione e amministrazione e dove vengono effettivamente prese le decisioni operative dell'ente, a prescindere dal luogo ove sono situati i beni dell'impresa. Secondo quanto sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità in materia di notifiche, si tratterebbe del luogo *"deputato e stabilmente utilizzato per l'accentramento dei rapporti interni e con i terzi in vista del compimento degli affari dell'ente medesimo"*[2].

L'esistenza di una sede effettiva, in sostanza, risulta connessa all'effettivo svolgimento di attività e non all'adempimento di formalità legate alla sua costituzione o stabilimento e, pertanto, prescinde dalla registrazione.

Tuttavia, una forma di registrazione è richiesta per la costituzione dell'*unità locale*[3], intesa quale luogo operativo o amministrativo, riconducibile al concetto di sede effettiva, subordinata alla sede legale e ubicata in luogo diverso da quello della sede principale, nella quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività[4].

Per quanto concerne le modalità attraverso le quali verificare l'esistenza di sedi diverse da quella principale, la presenza di una *sede secondaria* o di un'*unità locale* sul territorio nazionale, essendo per entrambe prevista la registrazione, può essere verificata agevolmente consultando il Registro Imprese e la sezione REA dello stesso.

Pertanto, in sede di controllo su strada, per verificare il requisito della sede in un Paese UE o SEE sarà sufficiente accertare lo Stato di stabilimento attraverso il documento previsto dall'art. 93, comma 1-ter[5].

---

[1] Che si effettua attraverso iscrizione al registro delle imprese tenuto dalla camera di commercio, entro trenta giorni dallo stabilimento, ai sensi degli artt. 2197 e 2299 c.c.

[2] Cfr. Cass. Sez. VI civ., n. 24842/2011.

[3] Per costituire un'unità locale non è necessario nominare una rappresentante legale, ma è richiesta la comunicazione di apertura alla Camera di Commercio, tramite denuncia al Repertorio economico amministrativo (REA), una sezione del Registro imprese.

[4] Sono *unità locali* gli impianti operativi o amministrativi e gestionali (es. laboratorio, officina, stabilimento, magazzino, deposito, ufficio, negozio, filiale, agenzia, etc.). L'impresa plurilocalizzata, pertanto, è un'impresa che svolge le proprie attività in più luoghi, ciascuno dei quali costituisce un'unità locale

[5] Sottoscritto dall'intestatario e recante data certa, dal quale risultino il titolo e la durata della disponibilità del veicolo e che costituisce l'unico documento che il conducente è obbligato ad avere al seguito e a esibire in caso di controllo, nei termini indicati al paragrafo 8 dell'allegato 3 della circolare n. 300/A/245/19/149/2018/06 del 10.01.2019. In alcuni

Qualora vengano riscontrati elementi che inducano a ritenere che l'impresa estera abbia costituito una o più sedi secondarie o unità locali in Italia, potrà essere consultato il registro imprese attraverso il collegamento a *Infocamere* presente in SDI, mentre, il conducente non ha nessun obbligo di esibire la documentazione comprovante tale requisito.

Di conseguenza, in assenza di riscontri idonei a verificare se l'impresa estera abbia sul territorio nazionale una sede secondaria o vi svolga le proprie attività amministrative o di direzione, come espressione della presenza di una sede effettiva in Italia, la circolazione del veicolo dovrà essere considerata legittima[6]. Successivamente, potrà essere valutata l'opportunità di avviare un'attività d'indagine di più ampio respiro, eventualmente coinvolgendo altre Forze di polizia con specifiche competenze nel settore tributario e commerciale, volta a provare l'effettivo esercizio di attività tipiche dell'impresa riconducibili a quelle proprie della sede principale[7].

---

casi, l'impresa intestataria del veicolo, unitamente al contratto di locazione, o leasing o comodato, fornisce all'utilizzatore copia della visura camerale del Paese di stabilimento nella quale dovrebbe trovarsi anche l'indicazione di eventuali sedi operative, sedi secondarie e unità locali anche se costituite in uno Stato diverso da quello di stabilimento. In tali ipotesi, nel ricordare che la visura non ha valore legale di certificazione e non è opponibile ai terzi, si raccomanda di verificare l'attualità della data di rilascio.

[6] Infatti, in mancanza di esplicita previsione normativa in tal senso, ove il conducente dia prova che la circolazione soddisfa i requisiti previsti, non può farsi ricadere su di esso l'onere di provare che l'impresa stabilita in uno Stato UE o SEE non abbia anche una sede secondaria o altra sede effettiva in Italia.

[7] In proposito, si ritiene che non possa, ad esempio, costituire indice della presenza di una sede effettiva in Italia il versamento a favore dell'erario di imposte sui redditi o sulle attività produttive dovute dalle imprese estere che, secondo quanto previsto dal TUIR, abbiano sul territorio nazionale una *stabile* organizzazione. La definizione di stabile organizzazione di cui all'art. 162 del dPR n. 917/86 (Testo Unico delle Imposte sui redditi) sebbene ricomprenda luoghi astrattamente riconducibili al concetto di unità locale, è da considerarsi esclusivamente ai fini dell'applicazione delle norme del medesimo testo unico. Diversamente, il legislatore, accanto alla sede secondaria o ad altra sede effettiva, avrebbe richiamato anche tale concetto.

Veicolo intestato ad impresa facente parte di un gruppo aziendale

Strettamente connesso ai concetti di *sede secondaria* e *altra sede effettiva* è il problema relativo al caso in cui il veicolo sia intestato ad impresa avente sede in un Paese UE o SEE facente parte di un *gruppo aziendale* nel quale vi siano una o più imprese aventi sede principale, secondaria o altra sede effettiva in Italia.

Il gruppo di imprese non trova una definizione giuridica ed organica nell'ordinamento nazionale; tuttavia, l'argomento è trattato dal codice civile, con l'espressione "*direzione e coordinamento di società*" nell'ambito del concetto di *controllo societario*.

Si è in presenza di un gruppo di imprese quando una società esercita un'attività di direzione e coordinamento nei confronti di altre società, attraverso un'influenza dominante sull'amministrazione e un collegamento tra gli organi direttivi al fine di garantire l'armonizzazione delle rispettive attività ed obiettivi.

Tali imprese, direttamente collegate tra loro sul piano finanziario e amministrativo, devono, tuttavia, essere considerate giuridicamente distinte ed indipendenti l'una dall'altra sia sul piano organizzativo che patrimoniale.

Tali caratteristiche comportano che l'impresa estera intestataria del veicolo debba essere considerata del tutto autonoma e indipendente da quella che, seppur appartenente al medesimo gruppo, abbia sede principale, secondaria o altra sede effettiva in Italia.

Di conseguenza, la circolazione del veicolo immatricolato all'estero e intestato all'impresa avente sede in uno Stato UE o SEE deve considerarsi legittima, in quanto rientrante nella deroga di cui all'art. 93, comma 1-ter, cds.

Veicolo concesso in leasing o locazione senza conducente non immatricolato per tale uso

Sono state poste all'attenzione alcune criticità connesse all'utilizzo di veicoli che vengono concessi in leasing o locazione senza conducente, sebbene dalla carta di circolazione non risulti l'immatricolazione specifica per tale uso.

I casi più frequenti che sono stati segnalati riguardano veicoli con targa tedesca che, dopo essere stati immatricolati in Germania[1], vengono concessi in leasing o locazione senza conducente a favore di soggetti residenti in Italia, i quali circolano sul territorio nazionale recando al seguito il relativo contratto che esibiscono in caso di controllo ai sensi dell'art. 93, comma 1-ter, cds.

Ai fini di un accurato controllo su strada, occorre tenere in considerazione che:

- la carta di circolazione tedesca si compone di due parti (la parte I chiamata "Zulassungsbescheinigung Teil I", e la parte II chiamata Zulassungsbescheinigung Teil II);
- per la legislazione tedesca, l'intestatario della carta di circolazione (riportato nella parte I e II) non deve essere necessariamente il proprietario del mezzo. Non esiste, infatti, un equivalente del PRA ove risulta registrata la proprietà di un veicolo;
- i veicoli adibiti a noleggio senza conducente devono essere registrati presso la Motorizzazione tedesca come tali e riportare sulla parte I della carta di circolazione al punto n. 21 la dicitura "Selbstfahrervermietfahrzeug" (veicolo a noleggio senza conducente). Si sottolinea, inoltre, che per i veicoli concessi a noleggio per un periodo non superiore a tre anni, la visita di revisione periodica deve essere eseguita annualmente, mentre per i veicoli concessi a noleggio per un periodo superiore ai 3 anni, la revisione periodica deve essere effettuata ogni 2 anni. La revisione è indicata con la sigla "HU", ovvero Hauptuntersuchung (revisione generale);
- per i veicoli concessi in locazione, la carta di circolazione tedesca (parte I e II) non riporta la società di noleggio, ma soltanto il locatario. La società di noleggio, a titolo di garanzia trattiene la parte II della carta di circolazione, fino a quando il veicolo viene riscattato; in quel momento poi la società finanziaria cede la parte II della carta di circolazione al nuovo proprietario;
- i conducenti spesso esibiscono la parte I della carta di circolazione e un contratto di noleggio a lungo termine (tradotto in lingua italiana), riportante data certa, ove la ditta tedesca certifica di aver ceduto a titolo di noleggio a lungo termine il mezzo ad una persona residente in Italia, indicando, inoltre, di non avere una sede secondaria in Italia.

Ciò premesso, ai fini sanzionatori, si ritiene che, in presenza di un valido contratto di noleggio stipulato tra una persona giuridica ed una persona fisica, avente le caratteristiche richieste dall'art. 93 cds[2], la circolazione sul territorio nazionale da parte di conducente residente in Italia[3] deve considerarsi regolare in quanto la disciplina della destinazione e dell'uso dei veicoli segue le regole dello Stato di immatricolazione.

---

[1] È spesso intestati ad imprese che fanno capo a persone residenti in Italia.

[2] E illustrate nel paragrafo 8 dell'allegato 3 della circolare n. 300/A/245/19/149/2018/06 del 10.01.2019.

[3] Si ricorda che in caso di locazione, il locatario indicato nel documento può essere persona diversa da quella che conduce materialmente il veicolo; può essere, infatti, un familiare di questi, un dipendente, un collaboratore, purché con posizione documentata e con titolo legale di uso autorizzato dal soggetto che ha locato. Il veicolo locato non può, invece, essere dato in sublocazione dal locatario residente in Italia senza il permesso dell'intestatario straniero. In questo caso, ai fini della verifica della regolarità della sublocazione, il conducente deve esibire anche il contratto di locazione emesso dall'impresa intestataria del veicolo a favore dell'impresa locataria, nel quale non deve esserci indicato l'espresso divieto di sublocazione.

Veicolo trasferito in Italia da imprese estere a collaudatori e giornalisti per ragioni di prova e illustrazione

Sono state rappresentate difficoltà relative alla circolazione di veicoli immatricolati o prodotti all'estero che le aziende produttrici straniere trasferiscono in Italia a propri collaboratori, a collaudatori, a giornalisti della stampa specializzata di settore o ad altri soggetti allo scopo di sottoporle all'osservazione, illustrazione e prova. In numerose occasioni, infatti, i conducenti di tali veicoli sono stati oggetto di sanzioni da parte delle Forze di polizia italiane.

In merito, acquisito il parere del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, si ritiene che le aziende straniere produttrici di veicoli aventi sede in uno dei Paesi UE o SEE possano far riferimento alla deroga di cui all'art. 93, comma 1-ter cds, evitando così qualsiasi sanzione in caso di circolazione del veicolo straniero condotto da un collaboratore, da un collaudatore o da un giornalista residente in Italia.

In particolare, i veicoli immatricolati in uno degli Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo potrebbero essere ceduti dalle imprese proprietarie in comodato d'uso gratuito ai predetti soggetti, in virtù di un documentato rapporto di collaborazione finalizzato alla prova dei veicoli medesimi e di durata pari all'assolvimento di detta finalità.

I veicoli immatricolati in uno Stato extra UE non aderente allo SEE, invece, non possono usufruire della deroga di cui all'art. 93, comma 1-ter cds, che è espressamente riservata dalla norma alle sole imprese aventi sede nel territorio UE o dello SEE. In tale ipotesi, le imprese produttrici potrebbero esclusivamente avvalersi delle norme sulla circolazione di prova di cui all'art. 98 cds e al d.P.R. 24.11.2001, n. 474, apponendo sul veicolo non munito, in quel momento, di targa di immatricolazione straniera, una targa prova di un soggetto autorizzato avente sede in Italia a cui hanno dato incarico di gestire l'attività di prova o dimostrazione tecnica per loro conto. Ciò in quanto l'uso della targa prova prevista dalla predetta normativa costituisce espressa alternativa all'immatricolazione nazionale effettuata ai sensi dell'art. 93 cds.

In entrambi i casi, al fine di dimostrare la regolarità della circolazione a bordo del veicolo devono trovarsi i seguenti documenti:

1. Nel caso di veicoli immatricolati in Paesi UE o SEE concessi in comodato:
   - un documento che dimostri il rapporto di collaborazione di chi guida il veicolo;
   - il contratto di comodato al collaboratore avente data certa.
2. Nel caso di veicoli non immatricolati:
   - un documento che dimostri l'affidamento del veicolo al titolare dell'autorizzazione alla circolazione di prova;
   - l'autorizzazione alla circolazione di prova;
   - la nomina temporanea del collaboratore, collaudatore o giornalista quale collaboratore dell'impresa titolare dell'autorizzazione;
   - l'attestazione dell'impresa titolare dell'autorizzazione con la quale delega al collaboratore la conduzione del veicolo in circolazione di prova.

Veicolo con targa prova rilasciata da uno Stato estero

La circolazione in Italia di veicoli con targhe di prova estere deve ritenersi, in linea generale, non consentita in quanto manca una norma internazionale che, al pari di quanto previsto per i veicoli muniti di carta di circolazione, preveda un obbligo per gli Stati di ammettere la circolazione di un veicolo non immatricolato, ma dotato di targa prova.

Il veicolo circolante in tale condizione deve essere considerato come non immatricolato e quindi soggetto alle sanzioni previste dall'art. 93 cds.

Tuttavia, esistono specifici accordi bilaterali che riconoscono la validità della targa prova per la circolazione sul territorio dell'altra parte contraente.

L'Italia ha sottoscritto accordi bilaterali con l'Austria, la Germania e la Repubblica di San Marino consentendo, a condizione di reciprocità, l'utilizzo sul territorio nazionale di targa prova rilasciata da uno di questi Paesi anche da parte di veicoli ivi immatricolati.

Trattandosi di accordi internazionali, le disposizioni ivi previste devono considerarsi prevalenti rispetto a quelle nazionali e, pertanto, deve ritenersi consentita la circolazione del veicolo munito di targa prova rilasciata dall'Austria dalla Germania o da San Marino anche se condotto da soggetto residente in Italia, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 93 cds.

Veicolo con targa diplomatica rilasciata da uno Stato estero

È stata sottoposto il problema relativo alla circolazione di un veicolo munito di targa diplomatica rilasciata da uno Stato estero, nella disponibilità di cittadini residenti in Italia. Anche in questo caso, è stata segnalata l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 93 cds ai conducenti di tali veicoli da parte delle Forze di polizia italiane.

In merito, secondo il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, la circolazione sul territorio nazionale dei veicoli dotati di targa diplomatica estera esula dal campo di applicazione del divieto stabilito dall'art. 93, comma 1-bis, cds, ancorché gli stessi siano condotti da cittadini residenti in Italia. Infatti, si tratta di targhe che vengono rilasciate a determinati soggetti in ragione dello specifico *status* posseduto e dei relativi privilegi e immunità di cui godono.

Pertanto, la circolazione di tali veicoli non può essere oggetto delle sanzioni dell'art. 93 cds, anche nell'ipotesi in cui siano condotti da persone residenti in Italia.