

Bruno Malusardi

## **CIRCOLAZIONE CON TARGA DI PROVA**

La sentenza della Cassazione civile sez. 3 n. 17665 del 6 marzo/25 agosto 2020

### **Normativa:**

- **d.P.R. n. 474/2001** Regolamento di semplificazione del procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova dei veicoli
- **Decreto M.I.T. 20/11/2003, n.374** Regolamento recante disciplina delle modalità per il rilascio, la revoca ed il rinnovo dell'autorizzazione alla circolazione di prova dei veicoli
- **Art. 98 c.d.s.** Circolazione di prova
- **circolari M.I.T. 4699 del 4.2.2004; 26479 del 28.10.2013 ; 12978 del 30.5.2018**
- **circolari min. interno del 30/03/2018 e del 30/05/2018**

Anticipiamo la conclusione delle seguenti considerazioni: nelle more del parere richiesto al Consiglio di Stato, tutti gli organi di polizia stradale devono astenersi da ogni azione sanzionatoria nei confronti di chi opera secondo la prassi consolidata che consente l'uso di targa prova su veicoli già immatricolati, al fine di dare copertura di responsabilità civile agli stessi con la sola assicurazione collegata alla targa prova, così come indicato nella circolare del Ministero dell'Interno del 30 maggio 2018.

### **La disciplina della circolazione di prova**

L'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 2011, n. 474 prevede un elenco di soggetti per i quali, se titolari di autorizzazione alla circolazione di prova rilasciata dal Ministero Infrastrutture e Trasporti (che nel seguito per brevità indicheremo M.I.T.), non sussiste l'obbligo di munire della carta di circolazione (artt. 93, 110 e 114 c.d.s.) i veicoli che circolano su strada per esigenze connesse con prove tecniche, sperimentali o costruttive, dimostrazioni o trasferimenti, anche per ragioni di vendita o di allestimento. Essi sono:

- a) le fabbriche costruttrici di veicoli a motore e di rimorchi, i loro rappresentanti, concessionari, commissionari e agenti di vendita, i commercianti autorizzati di tali veicoli, ivi comprese le aziende che esercitano attività di trasferimento su strada di veicoli non ancora immatricolati da o verso aree di stoccaggio e per tragitti non superiori a 100 km, nonché gli istituti universitari e gli enti pubblici e privati di ricerca che conducono sperimentazioni su veicoli;
- b) le fabbriche costruttrici di carrozzerie e di pneumatici;
- c) le fabbriche costruttrici di sistemi o dispositivi di equipaggiamento di veicoli a motore e di rimorchi, qualora l'applicazione di tali sistemi o dispositivi costituisca motivo di aggiornamento della carta di circolazione ai sensi dell'art. 236 reg. c.d.s. , i loro rappresentanti, concessionari, commissionari e agenti di vendita, i commercianti autorizzati di veicoli allestiti con tali sistemi o dispositivi di equipaggiamento;
- d) gli esercenti di officine di riparazione e di trasformazione, anche per proprio conto.

L'elencazione è tassativa e non ammette deroghe. La suddetta autorizzazione ministeriale ha validità annuale (ma rinnovabile) ed è utilizzabile per la circolazione di un solo veicolo per volta, tenendola obbligatoriamente a bordo dello stesso. Sul veicolo deve sempre essere presente il titolare dell'autorizzazione o un suo dipendente munito di apposita delega ovvero un soggetto in rapporto di collaborazione funzionale con il titolare dell'autorizzazione, purché tale rapporto sia attestato da idonea documentazione e il collaboratore sia munito di delega. L'inosservanza della norma anzidetta è punita dall'art. 98, comma 3, del codice della strada, che punisce altresì chiunque adibisce un veicolo in circolazione di prova ad uso diverso. Sul veicolo in circolazione di prova può prendere posto anche il personale addetto alle operazioni di prova, se questa avviene per fini tecnici, ovvero gli eventuali acquirenti, se il veicolo viene fatto circolare a scopo di dimostrazione per la vendita.

L'art. 2 (targa di prova) del citato d.P.R. 474 del 2001 stabilisce che per la circolazione di prova su strada sia esposta posteriormente una targa, trasferibile da veicolo a veicolo insieme con la relativa autorizzazione.

Per gli autotreni o autoarticolati, la targa di prova è applicata posteriormente al veicolo rimorchiato. In caso di omissione si applica l'art. 100, comma 13, c.d.s.

Il d.P.R. 474/2001 non disciplina l'obbligo di assicurazione R.C. verso terzi per il veicolo in circolazione di prova, essendo già previsto in via generale dall'art. 122 cod. assicurazioni (d.lgs. 209/2005) per tutti i veicoli a motore, dunque anche per quelli circolanti in prova. L'obbligo assicurativo, in tal caso, è adempiuto mediante la stipulazione di una polizza sulla targa prova, come si evince dall'art. 9, comma 2°, del d.P.R. n. 973 del 1970 (tuttora in vigore) e come assodato in giurisprudenza (Cass. civ., sez. III, 25 febbraio 1992 n. 2332 e in senso conforme Cass. civ., sez. III, 18 aprile 2005 n. 8009);

### La prassi e le interpretazioni del M.I.T.

Benché il *dictum* iniziale della norma di cui all'art. 1 del d.P.R. 474/2001 faccia riferimento a veicoli sprovvisti di carta di circolazione, ovvero non immatricolati, secondo una prassi consolidata, gli operatori professionali (concessionarie auto, officine meccaniche, ecc.) fanno normalmente uso della targa prova anche su veicoli già immatricolati, per esigenze di prova tecnica ovvero collegate alla vendita. La prassi consolidata, secondo alcune categorie professionali interessate, sembrerebbe avere fondamento giuridico, oltre che logico, nell'elenco dei soggetti aventi diritto alla circolazione di prova di cui all'art.1 cit. e in particolare la lettera d) che contempla «gli esercenti di officine di riparazione e di trasformazione, anche per proprio conto», i quali normalmente pongono in circolazione veicoli già immatricolati. Inoltre è stato invocato il canone ermeneutico vigente nel diritto penale: "ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit" in quanto in positivo non è previsto un divieto con una formula tipo "è vietata la circolazione con targa prova dei veicoli immatricolati". Ciò, in questi anni, è stato (così parrebbe) implicitamente avvalorato anche dalla circolare del M.I.T. n. 4699 del 4 febbraio 2004, la quale all'art. 3 afferma che «L'autorizzazione alla circolazione di prova può essere utilizzata, dai concessionari, commissionari, agenti di vendita e commercianti autorizzati di veicoli a motore e loro rimorchi, sia per i veicoli nuovi, **sia per quelli da essi ritirati in permuta**, sempre però soltanto per gli scopi previsti.». Ma lo stesso ministero con nota prot. n. 26479 del 28 ottobre 2013, rispondendo a un quesito, è intervenuto esplicitamente sulla questione, sostenendo che «In base ai principi contenuti nel codice della strada qualora sia necessario far circolare su strada veicoli per esigenze connesse con prove tecniche, sperimentali o costruttive, dimostrazioni o trasferimenti, anche per ragioni di vendita o di allestimento, è prescritto che gli stessi siano muniti di una "autorizzazione alla circolazione di prova". **Ciò indipendentemente dal fatto che si tratti di veicoli già immatricolati o non ancora immatricolati.** La "ratio" della norma consiste nella necessità di individuare il soggetto responsabile della circolazione; infatti nel caso di veicoli non ancora immatricolati la norma sopperisce alla mancanza dei documenti necessari (carta di circolazione e targa) ad individuare detto responsabile, mentre nel caso di veicoli già immatricolati produce l'effetto di spostare su tali soggetti (titolari dell'autorizzazione) la responsabilità della circolazione che altrimenti ricadrebbe necessariamente sugli intestatari dei documenti sopra citati.» (Il grassetto è mio, N.d.R.).

Sempre il M.I.T. è ritornato sulla vexata quaestio con la circolare n. 12978 del 30 maggio 2018 ribadendo che « Continuano a pervenire alla scrivente Direzione Generale segnalazioni in merito all'applicazione di misure sanzionatorie, ad opera delle Autorità di polizia stradale, con riguardo all'utilizzo di targhe di prova, da parte di operatori professionali, su veicoli già immatricolati e, in molti casi, sprovvisti di copertura assicurativa. Al riguardo, per quanto di competenza di questa Direzione, si conferma la validità delle istruzioni operative diramate con circolare prot. n. 4699/M363 del 4 febbraio 2004, non essendo allo stato attuale intervenute modifiche normative, concernenti la disciplina della circolazione di prova, che impongano una rivisitazione delle stesse.» Nella stessa circolare tuttavia il ministero prende atto della sentenza della Corte di Cassazione, sez. 2ª civ. n. 16310 del 4 agosto 2016 concernente il caso della circolazione di prova di un veicolo non in regola con gli obblighi di revisione e ritiene «meritevole di autorevole approfondimento presso il Consiglio di Stato la questione del se, ed eventualmente entro quali limiti, sia legittimo consentire l'utilizzo delle targhe di prova su veicoli già immatricolati, tenuto anche conto che, successivamente alla pronuncia della Corte di Cassazione, sono intervenute sentenze di Giudici di Pace che hanno riconosciuto la piena legittimità di detto utilizzo.»

---

## Il Ministero dell'Interno

Un altro organo amministrativo, Il Ministero dell'interno (Dipartimento della P.S. – Direzione centrale per la polizia stradale ... ), tuttavia, con circolare del 30 marzo 2018 n. 300/A/2689/18/105/20/3 in risposta a un quesito proposto dalla Prefettura di Arezzo in merito all'uso della targa prova su veicoli targati ma sprovvisti di assicurazione R.C. verso terzi, ha ritenuto che, diversamente dalla prassi consolidata, la ratio delle disposizioni sulla circolazione di prova è quella di «evitare di munire di carta di circolazione un veicolo che circola su strada per determinate esigenze», dunque senza essere necessariamente immatricolati e precisa che «Il fatto che tra soggetti che possono richiedere ed ottenere l'autorizzazione alla circolazione di prova siano inclusi anche gli esercenti di officine di riparazione e di trasformazione, non implica affatto che il titolo autorizzativo in esame possa anche servire per la circolazione di veicoli immatricolati non revisionati, privi di assicurazione RCA o quant'altro.» Il ministero ha dato questa soluzione ermeneutica richiamando la sentenza n. 26074 del 20.11.2013 della Corte suprema di cassazione, sez. 6 civile, che ha statuito l'impossibilità della circolazione di prova per i veicoli già immatricolati, dotati di targa. Lo stesso ministero, tuttavia, due mesi dopo, con circolare del 30 marzo 2018 n. 300/A/4341/18/105/20/3 ha fatto, per così dire, "marcia indietro" sostenendo che « ... La tematica è oggetto di una diversa posizione assunta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, conformemente al proprio indirizzo interpretativo di cui alla nota prot. 4699/M363 del 4.4.2004, si è mostrato possibilista nel riconoscere l'utilizzabilità della targa prova anche su veicoli immatricolati. / La complessità della questione indicata, che ha assunto, nel tempo, una particolare rilevanza per gli operatori economici del settore, ha imposto l'individuazione di una soluzione condivisa che possa salvaguardare il diritto di libera iniziativa economica senza compromettere la sicurezza della circolazione. / La questione è stata, perciò, oggetto di analisi congiunta tra i due Dicasteri interessati ed ha trovato un costruttivo confronto nell'ambito del tavolo tecnico istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in cui si è convenuta la necessità di sottoporre la problematica al parere del Consiglio di Stato per valutare la legittimità della prassi sopraindicata. / Quanto sopra premesso, nelle more del parere del Consiglio di Stato, stante la citata divergenza interpretativa ed allo scopo di evitare effetti pregiudizievoli per l'attività economica degli operatori del settore, appare necessario richiamare l'attenzione degli organi preposti al controllo affinché, per il momento, sia evitata ogni azione sanzionatoria nei confronti di chi opera secondo la prassi consolidata che consentiva l'utilizzazione di targhe prova anche su veicoli già immatricolati ma sprovvisti di copertura assicurativa. ...».

Il parere del Consiglio di stato, a tutt'oggi, non è ancora intervenuto.

---

## La Cassazione civile

La prima pronuncia degli ermellini che ha indotto un ripensamento interpretativo della norma de qua si rinviene nella sentenza della sez. II civile n.16310 del 4 agosto 2016 massimata come segue " La circolazione con targa di prova, disciplinata dal d.P.R. 24 novembre 2001, n. 474, non può avvenire in deroga al disposto dell'art. 80, comma 14, c.d.s. che vieta la circolazione con veicoli che non siano stati presentati alla prescritta revisione." (Fonte: Archivio della circolazione e dei sinistri 2016, 10, 760). Ma nel corpo della sentenza è stato affermato che «La disposizione in esame, dunque, prevede che la circolazione in prova possa avvenire, per le specifiche finalità sopra menzionate e ad opera dei soggetti rientranti nelle suddette categorie, individualmente autorizzati: con veicoli non ancora immatricolati e, pertanto, privi di carta di circolazione; ciò in deroga al disposto degli artt. 93, 110 e 114 c.d.s.; con veicoli sui quali siano stati applicati sistemi o dispositivi di equipaggiamento che rendano necessario l'aggiornamento della carta di circolazione ai sensi dell'art. 236 reg. att. c.d.s.; ciò in deroga al disposto dell'art. 78 c.d.s.; ... »

Più esplicita la sentenza della medesima sezione n. 10868 del 19 gennaio – 7 maggio 2018, che afferma che dal principio di diritto enunciato in quella sopra citata si deduce che «la circolazione di prova è consentita a veicoli che non incontrerebbero, al fine di poter circolare su strada, altro impedimento che non sia quella della mancanza della carta di circolazione».

La sezione III con sentenza n. 17665 del 6 marzo 2020 depositata il 25 agosto u.s. è intervenuta con un approfondito esame dell'ermeneutica giurisprudenziale sul punto.

**Il fatto:** l'addetto di un'autofficina si poneva alla guida di un'autovettura per verificare se presentava, effettivamente, il guasto meccanico segnalatogli dal proprietario. Nel frangente il meccanico perdeva il controllo del veicolo e, a seguito dell'impatto, decedeva, mentre i passeggeri (il proprietario del mezzo e

una donna) riportavano lesioni personali. Il conducente, prima di porsi alla guida dell'automobile, aveva apposto sulla parte posteriore della carrozzeria una targa prova di proprietà dell'officina per cui lo stesso guidatore prestava lavoro.

Il giudice di merito, in ordine alla responsabilità del sinistro stradale, doveva stabilire se dei relativi danni dovesse rispondere l'assicuratore dell'autovettura ovvero l'assicuratore che garantiva, per la responsabilità civile, la targa di prova.

La Corte di Cassazione, annullando con rinvio, dopo aver raffigurato il quadro normativo di riferimento, come anche quello giurisprudenziale, le prassi applicative e le indicazioni ministeriali sulla specifica tematica, ha accolto la tesi formulata da una delle compagnie coinvolte, osservando che, quando un veicolo già immatricolato e quindi targato regolarmente e munito di carta di circolazione, venga posto in circolazione con l'apposizione di una targa prova, sovrapposta a quella ordinaria, dove intercorra un incidente stradale, dei danni risponde (se stipulata) unicamente l'assicurazione RC verso terzi del veicolo.

**Finalità della targa di prova.** La Corte suprema ha ritenuto che la finalità della targa prova non è quella di sostituire l'assicurazione del veicolo con quella della titolare dell'officina a cui fa capo la targa prova, bensì quella, differente, di consentire la circolazione provvisoria e di attribuire una garanzia assicurativa, anche ai veicoli sprovvisti di carta di circolazione e, perciò, non assicurati per la responsabilità civile, che si trovino, per qualsiasi motivo, a circolare. Secondo il Collegio «La targa prova rappresenta, in definitiva, una deroga alla previa immatricolazione e alla documentazione propedeutica alla "messa in circolazione", ma se l'auto è già in regola con i due presupposti (Carta di circolazione e immatricolazione), la deroga non è funzionale allo scopo».

**Il principio di diritto:** «Il veicolo già targato, anche se circola per esigenze di prova, a scopo dimostrativo o per collaudo, non può esibire la targa di prova, la quale deve essere applicata unicamente su veicoli privi di carta di circolazione. Difatti, se la targa di prova presuppone l'autorizzazione ministeriale, e se quest'ultima può essere concessa solo per i veicoli privi di carta di circolazione, ne consegue che l'apposizione della targa di prova sui veicoli già targati è una prassi che non trova riscontro nella disciplina di settore.»

Di conseguenza, dei danni derivanti dalla circolazione di un veicolo già targato, che circoli con targa di prova, ne risponde l'assicurazione del veicolo e non quella della targa prova.

«Anche l'ordinanza n. 19432 del 2010 della S.C, richiamata del giudice di appello, affermerebbe implicitamente che, in presenza di una targa ordinaria, non è possibile utilizzare la targa di prova. Negli stessi termini, Cass. 22 novembre 2004 n. 21956 e la dottrina.»

Smontando di fatto una delle principali tesi sostenute dalla categoria degli autoriparatori, la cassazione ha affermato che «44. Il fatto che fra i soggetti abilitati a ricevere un'autorizzazione provvisoria vi siano anche gli esercenti di officine di riparazione e di trasformazione, si spiega con la circostanza che il legislatore ha inserito anche tali soggetti, in quanto potrebbero avere l'esigenza di svolgere una delle suddette attività, su un veicolo non munito di carta di circolazione e, in tal caso, potrebbero impiegare l'autorizzazione provvisoria richiesta e far circolare - eccezionalmente - tale veicolo con la targa prova oppure, come nella esemplificazione contenuta nella nota ministeriale del 30 marzo 2018, nel caso di veicolo commerciale nuovo, il cui allestimento venga modificato prima dell'immatricolazione, per cui, per l'officina si presenti la necessità di testare su strada il veicolo, durante i lavori di trasformazione. / 45. Desumere dall'inserimento di tale categoria, quindi, la conclusione che l'autorizzazione provvisoria è necessaria per permettere ai riparatori di circolare con un veicolo che, di per sé stesso, può liberamente circolare, essendo munito della carta di cui all'art. 93 C.d.S., appare in contrasto con la finalità della targa prova.»

=====  
**Conclusioni.**

Se il Consiglio di Stato dovesse condividere le argomentazioni del Ministero dell'Interno e della Cassazione civile, sul piano giuridico la questione ermeneutica troverebbe soluzione definitiva, ferme restando le ripercussioni di carattere economico sulle categorie professionali interessate.

D'altra parte, se il C. di S. nella sua funzione costituzionale di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione, dovesse accogliere il punto di vista del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, favorevoli alle categorie professionali di autoriparazione, ecc., ne deriverebbe una situazione giuridica complessa e complicata. Da un lato, in ambito del diritto amministrativo la circolazione con targa prova dei veicoli già immatricolati verrebbe considerata legittima e immune da sanzioni amministrative da parte degli organi di polizia stradale; da un altro lato, in ambito del diritto civile, in caso di incidente

stradale, la compagnia assicurativa che copre la targa prova per la r.c. verso terzi, sulla base della giurisprudenza di legittimità, si potrebbe rifiutare di risarcire i danni a persone e cose coinvolti nel sinistro. Ciò premesso la soluzione della delicata questione deve essere necessariamente data dal Parlamento. In data 14 febbraio 2019 è stato assegnato alla IX Commissione (Trasporti, Poste, Telecomunicazioni) l'esame di un disegno di legge (A.C. n. 1365) di iniziativa parlamentare, recante "Disposizioni in materia di circolazione di prova dei veicoli". La proposta di legge di modifica del d.P.R. n. 474 del 2001, ha per oggetto il "Regolamento di semplificazione del procedimento di autorizzazione alla circolazione di prova dei veicoli", che ha sostituito la disciplina della circolazione di prova in precedenza contenuta nell'art. 98 cod. str.. L'articolo 1 della proposta di legge consente la circolazione di prova anche ai veicoli già immatricolati.

[bruno.malusardi@comune.milano.it](mailto:bruno.malusardi@comune.milano.it)