SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

29 ottobre 2009 *

Nella causa C-246/08,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 3 giugno 2008,

**Commissione delle Comunità europee,** rappresentata dai sigg. P. Aalto e D. Triantafyllou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Repubblica di Finlandia**, rappresentata dalla sig.ra A. Guimaraes-Purokoski, in qualità di agente,

convenuta,

* Lingua processuale: il finlandese.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente della Seconda Sezione, facente funzione di presidente della Terza Sezione, dalla sig.ra P. Lindh e dai sigg. A. Rosas, U. Lõhmus e A. Ó Caoimh (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 luglio 2009,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, omettendo di assoggettare all'imposta sul valore aggiunto (in prosieguo: l'«IVA»), conformemente alla normativa finlandese in materia di assistenza legale, i servizi di consulenza giuridica prestati dietro parziale remunerazione da parte degli uffici pubblici di assistenza legale, vale a dire dai consulenti giuridici pubblici ivi impiegati, mentre gli analoghi servizi prestati da consulenti privati sono soggetti ad IVA, la Repubblica di Finlandia è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 2, punto 1, e 4, nn. 1, 2 e 5, della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative

alle imposte sulla cifra di affari — Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU L 145, pag. 1; in prosieguo: la «sesta direttiva»).

**Contesto normativo**

*La normativa comunitaria*

2 L'art. 2 della sesta direttiva così recita:

«Sono soggette all'[IVA]:

1. le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, effettuate a titolo oneroso all'interno del paese da un soggetto passivo che agisce in quanto tale;

2. le importazioni di beni».

3 Ai sensi dell'art. 4 di detta direttiva:

«1. Si considera soggetto passivo chiunque esercita in modo indipendente e in qualsiasi luogo una delle attività economiche di cui al paragrafo 2, indipendentemente dallo scopo o dai risultati di detta attività.

2. Le attività economiche di cui al paragrafo 1 sono tutte le attività di produttore, di commerciante o di prestatore di servizi, comprese le attività estrattive, agricole, nonché quelle delle professioni liberali o assimilate. Si considera in particolare attività economica un'operazione che comporti lo sfruttamento di un bene materiale o immateriale per ricavarne introiti aventi un certo carattere di stabilità.

(…)

5. Gli Stati, le regioni, le province, i comuni e gli altri organismi di diritto pubblico non sono considerati soggetti passivi per le attività od operazioni che esercitano in quanto pubbliche autorità, anche quando, in relazione a tali attività od operazioni percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni.

Se però tali enti esercitano attività od operazioni di questo genere, essi devono essere considerati soggetti passivi per dette attività od operazioni quando il loro non assoggettamento provocherebbe distorsioni di concorrenza di una certa importanza.

(…)».

4 L'art. 6, n. 1, della sesta direttiva stabilisce quanto segue:

«Si considera "prestazione di servizi" ogni operazione che non costituisce cessione di un bene ai sensi dell'articolo 5.

Tale operazione può consistere tra l'altro:

— in una cessione di beni immateriali, siano o no rappresentati da un titolo,

— in un obbligo di non fare o di tollerare un atto o una situazione,

— nell'esecuzione di un servizio in base ad una espropriazione fatta dalla pubblica amministrazione o in suo nome o a norma di legge».

*La normativa nazionale*

Il sistema di assistenza legale

5 In Finlandia il sistema di assistenza legale è disciplinato da quattro testi adottati nel 2002: la legge sull'assistenza legale del 5 aprile 2002 [oikeusapulaki (257/2002)], la legge sugli uffici di assistenza legale dello Stato del 5 aprile 2002 [laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002)], il decreto ministeriale sull'assistenza legale del 23 maggio 2002 [valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002)] ed il decreto ministeriale sui criteri di retribuzione dell'assistenza legale del 23 maggio 2002 [valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista (389/2002)].

6 Ai sensi dell'art. 1 della legge sull'assistenza legale, una persona che ha bisogno di assistenza in una controversia giuridica, ma non ha capacità finanziaria sufficiente a coprire le spese legali, viene assistita a spese dello Stato. L'assistenza può essere prestata sia in ambito giudiziale che in ambito stragiudiziale.

7 Ai sensi dell'art. 8 di detta legge, l'assistenza legale viene di norma assicurata dai consulenti giuridici degli uffici pubblici di assistenza legale (in prosieguo: gli «uffici pubblici»). Tali uffici, in numero di 60 nel 2008, hanno alle proprie dipendenze circa 220 consulenti, funzionari pubblici retribuiti dallo Stato. Il loro finanziamento è a carico dell'erario, ma gli onorari pagati dai beneficiari dell'assistenza legale vengono contabilizzati come entrate nel bilancio del singolo ufficio, non essendo accordato nessun contributo pubblico per coprire le spese corrispondenti.

8 Lo stesso art. 8 della legge sull'assistenza legale prevede, tuttavia, che, nell'ambito di un procedimento giudiziario, possa essere designato in alternativa un consulente privato — un avvocato o un altro giurista privato — che vi abbia acconsentito. Qualora lo stesso beneficiario dell'assistenza legale proponga di essere rappresentato da un professionista in possesso dei requisiti necessari, tale professionista è designato per il mandato in parola, a meno che sussistano specifici motivi di esclusione.

9 Gli onorari del consulente privato sono stabiliti dall'art. 17 della legge sull'assistenza legale. Ai sensi di tale disposizione, il consulente privato ha diritto ad un congruo onorario e al rimborso delle spese, che sono imputati allo Stato e pagati previa deduzione del contributo a carico dell'assistito. Oltre a tale contributo, il consulente privato non può ricevere alcuna remunerazione o indennizzo da parte di colui che beneficia dell'assistenza legale.

10 Il decreto ministeriale sull'assistenza legale specifica le condizioni di concessione di detta assistenza.

11 A termini del suo art. 1, l'assistenza legale viene accordata in funzione delle risorse disponibili e del patrimonio del richiedente e può essergli prestata o a titolo gratuito o, come previsto da una delle disposizioni che nel 2002 hanno novellato la normativa in materia, dietro pagamento di un suo contributo. Detto decreto distingue a tal fine tra contributo di base («perusomavastuu») e contributo supplementare («lisäomavastuu»).

12 Secondo l'art. 5 del decreto ministeriale sull'assistenza legale, il contributo di base corrisponde a una percentuale dell'onorario e delle spese correnti del consulente adito,

IVA inclusa se è stata computata nelle spese. Detta percentuale varia in ragione delle entrate mensili del beneficiario; in particolare:

«Per le persone singole con redditi non superiori a:

EUR 650: 0 %

EUR 850: 20 %

EUR 1 000: 30 %

EUR 1 200: 40 %

EUR 1 300: 55 %

EUR 1 400: 75 %.

Per i coniugati o conviventi con redditi individuali non superiori a:

EUR 550: 0 %

EUR 650: 20 %

EUR 800: 30 %

EUR 1 000: 40 %

EUR 1 100: 55 %

EUR 1 200: 75 %».

13 L'art. 6 del decreto ministeriale sull'assistenza legale precisa che, in ogni caso, non hanno diritto a tale assistenza le persone singole con redditi mensili superiori ad EUR 1 400 né le persone coniugate o conviventi che guadagnino (individualmente) più di EUR 1 200.

14 L'art. 7 del medesimo decreto prescrive un contributo supplementare a carico dell'assistito che disponga di attivi liquidi o facilmente liquidabili per un valore superiore a EUR 5 000, per un importo pari alla metà del valore di tali attivi eccedente detto ammontare.

15 Il decreto ministeriale sui criteri di retribuzione dell'assistenza legale definisce i criteri di pagamento degli onorari. Gli artt. 2-7 contengono disposizioni dettagliate per il calcolo degli onorari ordinari, mentre gli artt. 8 e 9 disciplinano l'ipotesi in cui gli onorari siano fissati ad un importo vuoi maggiore vuoi, viceversa, minore dell'ordinario. L'art. 11 stabilisce che i medesimi criteri valgono anche per i servizi di consulenza forniti da un ufficio pubblico nell'ambito di un procedimento giudiziario.

La disciplina dell'IVA

16 Ai sensi dell'art. 1 della legge 30 dicembre 1993, relativa all'imposta sul valore aggiunto [arvonlisäverolaki (1501/1993)], l'assistenza legale fornita da un consulente privato nell'ambito di un procedimento giudiziario è assoggettata ad IVA in quanto prestazione di servizi giuridici. Al contrario, è esente da tale imposta l'assistenza legale fornita dagli uffici pubblici a titolo gratuito o dietro pagamento di un contributo.

**Il procedimento precontenzioso**

17 Il 13 ottobre 2004 la Commissione inviava alle autorità finlandesi una lettera, richiamando la loro attenzione sul diverso trattamento applicato in materia di IVA a servizi di assistenza legale della stessa natura, a seconda che venissero prestati da

consulenti privati oppure da uffici pubblici. Secondo le informazioni in possesso della Commissione, tale sistema provocava una distorsione della concorrenza di una certa importanza a danno dei consulenti privati.

18 Con lettera del 17 dicembre 2004 le autorità finlandesi descrivevano il regime IVA applicabile ai servizi di assistenza legale adducendo che, anche se esso falsava la concorrenza, la distorsione era minima, giacché la scelta, da parte del beneficiario, tra un consulente legale pubblico e uno privato era determinata non solo dall'assoggettamento ad IVA, ma anche da altri fattori, come l'esperienza professionale o il carico di lavoro degli uffici pubblici.

19 Ritenendo insufficienti tali spiegazioni, il 19 dicembre 2005 la Commissione inviava alla Repubblica di Finlandia una lettera di diffida ai sensi dell'art. 226 CE, intimandole di assoggettare ad IVA i servizi offerti dagli uffici pubblici nell'ambito di un procedimento giudiziario allorquando una parte del compenso di questi ultimi era posta a carico del beneficiario ed il servizio poteva essere prestato anche da un consulente privato. La Commissione era, infatti, del parere che in tale ipotesi gli uffici pubblici non agissero come autorità pubbliche, ai sensi dell'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva, e che l'esenzione da imposta delle prestazioni controverse potesse provocare una distorsione grave della concorrenza, ai sensi del secondo comma di detta disposizione.

20 Nella risposta del 16 febbraio 2006 la Repubblica di Finlandia ribadiva gli argomenti già esposti, aggiungendo che considerava pretestuosa la premessa della Commissione secondo cui gli uffici pubblici eserciterebbero funzioni pubbliche nel fornire assistenza stragiudiziale, ma non nel fornire assistenza nell'ambito di un procedimento giudiziario, e quando non riscuotono alcun compenso per l'assistenza prestata, ma non quando operano dietro pagamento di un contributo da parte del beneficiario.

21 Tale argomento non convinceva la Commissione che, il 15 dicembre 2006, inviava un parere motivato alla Repubblica di Finlandia in cui, da un lato, contestava a detto Stato membro di aver infranto gli artt. 2, punto 1, e 4, nn. 1, 2 e 5, della sesta direttiva relativamente a certi servizi forniti dagli uffici pubblici dietro parziale remunerazione e, dall'altro, lo invitava a conformarsi al parere motivato entro due mesi dalla sua notifica.

22 Con lettera del 15 febbraio 2007 la Repubblica di Finlandia replicava al suddetto parere mantenendo ferma la posizione difesa nella risposta alla lettera di diffida.

23 In tale contesto la Commissione decideva di proporre il presente ricorso.

**Sul ricorso**

*Argomenti delle parti*

24 Con il presente ricorso la Commissione precisa di muovere alla Repubblica di Finlandia l'unico addebito di non assoggettare ad IVA i servizi di assistenza legale forniti dagli uffici pubblici nell'ambito di un procedimento giudiziario dietro pagamento di un contributo da parte dell'assistito. Il suo ricorso non riguarderebbe, dunque, l'esenzione degli stessi servizi allorché forniti dagli uffici pubblici a titolo gratuito, sebbene servizi analoghi prestati da un consulente privato siano sempre soggetti ad IVA, con lo Stato che si accolla gli onorari e l'imposta fatturati per la consulenza. L'esenzione a favore degli uffici pubblici dipenderebbe, infatti, dalla circostanza che non c'è controprestazione a carico del beneficiario dell'assistenza legale, in quanto i giuristi alle dipendenze di tali uffici percepiscono come unica remunerazione il loro normale salario. Pertanto detti servizi non potrebbero essere considerati forniti a titolo oneroso ai sensi dell'art. 2, punto 1, della sesta direttiva.

25 Al contrario, secondo la Commissione, quando prestano servizi di assistenza legale nell'ambito di un procedimento giudiziario dietro pagamento di un parziale corrispettivo da parte del beneficiario, gli uffici pubblici esercitano un'attività economica ai sensi della sesta direttiva. Tale attività economica integrerebbe una prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso a norma dell'art. 2, punto 1, di detta direttiva, in quanto sussisterebbe un nesso diretto tra il servizio offerto dall'ufficio pubblico e la controprestazione corrisposta dal beneficiario.

26 Alla luce di ciò, la Commissione reputa necessario verificare se siano applicabili le deroghe previste all'art. 4, n. 5, della sesta direttiva.

27 Essa fa valere al riguardo che, relativamente ai servizi di cui trattasi, gli uffici pubblici non agiscono come autorità pubbliche ai sensi del primo comma della suddetta disposizione, perché detti servizi non sono svolti nell'ambito di un regime giuridico loro proprio (v., in particolare, sentenza 14 dicembre 2000, causa C-446/98, Fazenda Pública, Racc. pag. I-11435, punto 17 e la giurisprudenza ivi citata). Gli uffici pubblici non fornirebbero, infatti, tali servizi in virtù di disposizioni specifiche non applicabili ai consulenti privati, ma agirebbero nello stesso ambito di questi ultimi. Non così, invece, quando prestano assistenza legale in sede stragiudiziale: siccome tale attività è preclusa ai consulenti privati, gli uffici pubblici la presterebbero in condizioni giuridiche differenti da quelle valide per questi ultimi.

28 Comunque sia, la Commissione ritiene che l'esenzione di cui beneficiano gli uffici pubblici per i servizi di assistenza legale forniti in cambio di un parziale corrispettivo provochi distorsioni della concorrenza di una certa importanza ai sensi dell'art. 4, n. 5, secondo comma, della sesta direttiva. Infatti, tenuto conto della modicità delle soglie di reddito e di patrimonio alle quali è subordinata la concessione di tale assistenza, una differenza del 22 %, corrispondente all'aliquota IVA applicabile in Finlandia, sul

contributo a carico dell'assistito falserebbe sensibilmente la concorrenza, tanto più che i consumatori finali non possono portare in detrazione tale imposta. Si tratterebbe di una distorsione della concorrenza di quelle che la giurisprudenza considera «più che trascurabili» (v. sentenza 16 settembre 2008, causa C-288/07, Isle of Wight Council e a., Racc. pag. I-7203, punto 79), atteso che ogni anno più di 4 000 persone si avvalgono dei servizi di assistenza legale corrispondendo una parziale remunerazione.

29 Il governo finlandese sostiene che i servizi di assistenza legale offerti dagli uffici pubblici costituiscono un unicum che non può essere considerato un'attività economica ai sensi dell'art. 2, punto 1, della sesta direttiva. Tali servizi, infatti, non sarebbero prestati in maniera da coprire i costi che generano, ma resterebbero principalmente a carico dello Stato. Per l'esercizio di tali attività mancherebbe, quindi, il rischio d'impresa che caratterizza tutte le normali attività economiche. Da parte loro, i contributi non coprirebbero neppure in parte le spese di servizio. Sarebbe impossibile differenziare, in quanto attività economica specifica, una parte isolata dell'attività dei detti uffici. Una tale differenziazione non potrebbe essere giustificata nè sulla base della contribuzione minima richiesta ai beneficiari dell'assistenza secondo la rispettiva situazione finanziaria, né sulla base del contenuto dei servizi.

30 Per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva, il governo finlandese sottolinea che l'assistenza legale può essere fornita solamente nell'ambito del regime giuridico che le è proprio. Infatti, gli uffici pubblici attenderebbero ad un compito specifico loro conferito dalla legge e sarebbero per questo tenuti a garantire tale assistenza. Certo, la medesima legge giustificherebbe anche la prestazione di assistenza legale da parte di un consulente privato, ma in tale ipotesi l'assistenza interverrebbe a seguito della decisione di un ufficio pubblico e il consulente privato dovrebbe prestare il proprio consenso. L'autorità pubblica legittimerebbe, così, un terzo indipendente a farsi carico di uno dei suoi doveri e prerogative.

31 Ad ogni buon conto, il governo finlandese ritiene che l'esenzione dall'IVA dei servizi di cui trattasi non provochi alcuna distorsione della concorrenza di una certa importanza ai sensi dell'art. 4, n. 5, secondo comma, della sesta direttiva. A parte il fatto che non è detto che possa essere questione di distorsione della concorrenza, visto che il beneficio dell'assistenza legale richiede una decisione in materia e che l'importo delle retribuzioni è stabilito dalla legge, dalle statistiche emergerebbe che i clienti che versano un contributo per i servizi di assistenza legale costituiscono una evidente minoranza tra quelli che si avvalgono di consulenti privati. Inoltre, quanto alle cause che hanno richiesto un tale contributo, la proporzione tra quelle esaminate da consulenti privati e quelle trattate dagli uffici pubblici nell'ambito del loro contenzioso giudiziario sarebbe rimasta stabile nel periodo compreso tra il 2004 e il 2006. Infine, sulla scelta del consulente influirebbero anche elementi diversi dall'IVA, segnatamente i rapporti pregressi col cliente e l'esperienza del consulente medesimo.

*Giudizio della Corte*

32 È opportuno precisare, in limine, che con il presente ricorso la Commissione non contesta l'esenzione dall'IVA dei servizi di assistenza legale forniti dagli uffici pubblici allorché tali prestazioni sono rese, da un lato, gratuitamente nell'ambito di un procedimento giudiziario e, dall'altro, in sede stragiudiziale, non importa se gratuitamente o meno.

33 Il ricorso della Commissione verte, infatti, esclusivamente sul non assoggettamento ad IVA dei servizi di assistenza legale prestati dagli uffici pubblici nell'ambito di procedimenti giudiziari dietro pagamento di un contributo da parte del beneficiario, qualora le sue entrate superino i limiti fissati per essere ammessi al gratuito patrocinio, ma restino comunque al di sotto delle soglie di esclusione dal beneficio di qualsiasi assistenza legale. Il ricorso della Commissione sembra dunque trovare origine nell'estensione, in cambio di un parziale compenso da parte dei beneficiari, del regime di assistenza legale in vigore in Finlandia a soggetti in possesso di redditi che, seppur modesti, superino nondimeno quelli degli aventi diritto al gratuito patrocinio. Il

ragionamento che segue si riferisce, dunque, a quest'unico tipo di assistenza legale offerta dagli uffici pubblici.

34 Occorre ricordare che, nonostante la sesta direttiva assegni un ambito di applicazione molto ampio all'IVA, solo le attività aventi carattere economico sono soggette a tale imposta (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1996, causa C-306/94, Régie dauphinoise, Racc. pag. I-3695, punto 15; 26 giugno 2003, causa C-305/01, MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, Racc. pag. I-6729, punto 39, nonché 26 giugno 2007, causa C-369/04, Hutchison 3G e a., Racc. pag. I-5247, punto 28).

35 Infatti, ai sensi dell'art. 2 della sesta direttiva, relativo alle operazioni imponibili, sono soggette ad IVA, oltre alle importazioni di beni, le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate a titolo oneroso all'interno del paese. Inoltre, a norma dell'art. 4, n. 1, della stessa direttiva, si considera soggetto passivo chiunque pratichi in modo indipendente un'attività economica, a prescindere dallo scopo o dai risultati di detta attività (v., in particolare, sentenze 26 marzo 1987, causa 235/85, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 1471, punto 6; 12 settembre 2000, causa C-260/98, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-6537, punto 24, nonché Isle of Wight Council e a., cit., punti 26 e 27).

36 La nozione di «attività economiche» è definita al n. 2 del suddetto art. 4 come comprensiva di tutte le attività di produttore, commerciante o prestatore di servizi, soprattutto delle operazioni che comportano lo sfruttamento di un bene materiale o immateriale per ricavarne introiti aventi un certo carattere di stabilità (v., in particolare, sentenze 26 maggio 2005, causa C-465/03, Kretztechnik, Racc. pag. I-4357, punto 18, nonché Hutchison 3G e a., cit., punto 27).

37 L'analisi di tali definizioni mette in rilievo l'ampiezza dell'ambito di applicazione della nozione di attività economiche e il suo carattere obiettivo, nel senso che l'attività

economica viene considerata di per sé, indipendentemente dai suoi scopi o dai suoi risultati (v., in particolare, sentenze Commissione/Grecia, cit., punto 26, nonché 21 febbraio 2006, causa C-223/03, University of Huddersfield, Racc. pag. I-1751, punto 47 e la giurisprudenza ivi citata). Pertanto, come regola generale, un'attività è considerata economica quando presenta un carattere stabile ed è svolta a fronte di un corrispettivo percepito dall'autore della prestazione (sentenze Commissione/Paesi Bassi, cit., punti 9 e 15, nonché 13 dicembre 2007, causa C-408/06, Götz, Racc. pag. I-11295, punto 18).

38 Per contro, discende dalla giurisprudenza che la riscossione di un canone non è sufficiente a conferire carattere economico ad un'attività determinata (v. citate sentenze Hutchison 3G e a., punto 39 e la giurisprudenza ivi citata, nonché Götz, punto 21).

39 Al fine di valutare la fondatezza del ricorso introdotto dalla Commissione occorre, perciò, esaminare, in primo luogo, se i servizi di assistenza legale forniti dagli uffici pubblici nell'ambito di procedimenti giudiziari dietro pagamento di un parziale compenso costituiscano attività economiche ai sensi degli artt. 2, punto 1, e 4, nn. 1 e 2, della sesta direttiva.

40 Si deve osservare innanzi tutto che, dato il carattere obiettivo della nozione di attività economiche, il fatto che l'attività degli uffici pubblici consista nell'esercizio di funzioni attribuite e disciplinate dalla legge, per uno scopo di interesse generale e al di fuori di qualsiasi obiettivo imprenditoriale o commerciale, è sotto tale profilo irrilevante. La sesta direttiva, infatti, prevede espressamente, all'art. 6, l'assoggettamento al regime dell'IVA di determinate attività esercitate a norma di legge (v., in tal senso, citate sentenze Commissione/Paesi Bassi, punto 10, e Commissione/Grecia, punto 28).

41 È peraltro pacifico che i servizi di assistenza legale di cui trattasi sono forniti dagli uffici pubblici con carattere di stabilità.

42 Ciò premesso, occorre verificare se detti servizi possano essere considerati forniti da tali uffici dietro pagamento di una retribuzione.

43 Ebbene, risulta dalla giurisprudenza della Corte che, nell'ambito del sistema dell'IVA, le operazioni imponibili presuppongono l'esistenza di un negozio giuridico tra le parti implicante la stipulazione di un prezzo o di un controvalore. Così, qualora l'attività di un prestatore consista nel fornire esclusivamente prestazioni senza contropartita diretta, non vi è una base imponibile e le sue prestazioni non sono pertanto soggette all'IVA (v. sentenze 1º aprile 1982, causa 89/91, Hong-Kong Trade Development Council, Racc. pag. 1277, punti 9 e 10, nonché 3 marzo 1994, causa C-16/93, Tolsma, Racc. pag. I-743, punto 12).

44 Ne deriva, secondo la giurisprudenza, che una prestazione di servizi è effettuata «a titolo oneroso», ai sensi dell'art. 2, punto 1, della sesta direttiva, soltanto quando tra il prestatore e il destinatario intercorra un rapporto giuridico nell'ambito del quale avvenga uno scambio di reciproche prestazioni e il compenso ricevuto dal prestatore costituisca il controvalore effettivo del servizio reso al destinatario (v., in particolare, sentenze Tolsma, cit., punto 14; 5 giugno 1997, causa C-2/95, SDC, Racc. pag. I-3017, punto 45, e MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, cit., punto 47).

45 Di conseguenza, conformemente alla giurisprudenza della Corte, una prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso, ai sensi dell'art. 2, punto 1, della sesta direttiva, presuppone l'esistenza di un nesso diretto tra il servizio reso e il corrispettivo ricevuto (v., in particolare, sentenze 8 marzo 1988, causa 102/86, Apple and Pear Development Council, Racc. pag. 1443, punti 11 e 12; 16 ottobre 1997, causa C-258/95, Fillibeck, Racc. pag. I-5577, punto 12, nonché Commissione/Grecia, cit., punto 29).

46 Nel caso di specie si deve constatare che i servizi di assistenza legale oggetto del presente ricorso non sono forniti dagli uffici pubblici a titolo gratuito, dunque senza controprestazioni, giacché i beneficiari sono tenuti a remunerare i detti uffici.

47 Tuttavia, è pacifico che tale remunerazione è solo parziale, nel senso che non copre l'intero importo degli onorari fissati dalla normativa nazionale, in funzione della natura della causa, a titolo di retribuzione per i servizi di assistenza legale forniti dagli uffici pubblici e dai consulenti privati. Infatti, come è indicato ai punti 12-14 della presente sentenza, la remunerazione costituita dal contributo di base oscilla tra il 20 % e il 75 % di detto importo. Vero è che a tale contributo può esserne aggiunto, in funzione del patrimonio del beneficiario, uno supplementare; nondimeno la Commissione non sostiene e, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 48 delle conclusioni, è improbabile, tenuto conto delle soglie di reddito fissate dalla normativa nazionale per la concessione dell'assistenza legale, che tale contributo supplementare possa comportare che alla fine il beneficiario paghi una somma equivalente all'intero onorario fissato di volta in volta da tale normativa per la prestazione dei servizi di assistenza legale.

48 Orbene, anche se l'importo di questa remunerazione parziale corrisponde a una percentuale di tale onorario, la somma pagata non tiene conto solo delle tariffe legali, ma anche dei redditi e del patrimonio del beneficiario. Così, è il livello di questi ultimi, e non già, per esempio, il numero di ore di lavoro prestate dagli uffici pubblici o il grado di difficoltà della causa, che determina la percentuale di onorario che resta a carico dell'assistito.

49 Se ne inferisce che il contributo pagato agli uffici pubblici dai beneficiari dei servizi di assistenza legale dipende solo parzialmente dal valore reale dei servizi forniti; anzi, il nesso con quest'ultimo è tanto più tenue quanto più i redditi e il patrimonio dei beneficiari sono modesti.

50 Come ha osservato l'avvocato generale ai paragrafi 50 e 51 delle conclusioni, questa constatazione è avallata dal fatto che, secondo i dati trasmessi dal governo finlandese nell'ambito del presente ricorso, nel 2007 solo un terzo del lavoro di assistenza legale svolto dagli uffici pubblici è stato parzialmente retribuito dai beneficiari del servizio e i contributi degli utenti in tale ambito sono ammontati a EUR 1,9 milioni a fronte di spese lorde di gestione sostenute da tali uffici pari a EUR 24,5 milioni. Sebbene questi dati tengano conto pure dei servizi di assistenza legale prestati in sede stragiudiziale, lo scarto è tale da suggerire che la remunerazione parziale a carico dei beneficiari debba essere assimilata a un canone, la cui riscossione non conferisce da sola carattere economico ad una determinata attività, piuttosto che ad una retribuzione vera e propria.

51 Pertanto, alla luce di quanto sopra, il nesso tra i servizi di assistenza legale forniti dagli uffici pubblici e il controvalore che i beneficiari devono pagare non risulta avere quel carattere diretto che è necessario perché tale controvalore possa essere considerato la retribuzione di detti servizi e, conseguentemente, perché questi ultimi costituiscano attività economiche ai sensi degli artt. 2, punto 1, e 4, nn. 1 e 2, della sesta direttiva.

52 Orbene, nel caso di specie la Commissione non ha fornito altri elementi atti a dimostrare che i servizi in questione costituiscono attività economiche siffatte. In particolare, anche se la Commissione sostiene, nel suo ricorso, che sussiste un nesso diretto tra il contributo pagato dai beneficiari dei servizi di assistenza legale e le prestazioni fornite dagli uffici pubblici, essa non ha sviluppato, a sostegno di tale allegazione, alcun argomento specifico e non ha apportato alcun elemento in grado di provare un tale nesso, tanto più che per la determinazione di detto contributo si tiene conto dell'importo dei redditi e del patrimonio dei beneficiari. Tuttavia è giurisprudenza costante che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, incombe alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento. Essa deve fornire alla Corte gli elementi necessari perché questa accerti l'esistenza di tale inadempimento, senza potersi fondare su alcuna presunzione (v., segnatamente, sentenza 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-3331, punto 41 e la giurisprudenza ivi citata).

53 Ciò considerato, in assenza di un'attività economica degli uffici pubblici, siccome l'applicabilità dell'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva presuppone anzitutto che sia accertato il carattere economico dell'attività considerata (v., in tal senso, citate sentenze Hutchison 3G e a., punto 42, nonché Götz, punto 15), non occorre esaminare gli ulteriori argomenti sollevati dalla Commissione, volti a far accertare, da un lato, se detti uffici prestino l'attività di assistenza legale di cui trattasi come autorità pubbliche ai sensi del primo comma della suddetta disposizione e, dall'altro, se l'esenzione dall'IVA di tale attività condurrebbe, ad ogni buon conto, a distorsioni della concorrenza di una certa importanza ai sensi del secondo comma della medesima disposizione.

54 Conseguentemente il presente ricorso deve essere respinto.

**Sulle spese**

55 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica di Finlandia ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

**1) Il ricorso è respinto.**

**2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.**

Firme