

Relazione speciale

## L'efficacia del sostegno dell'UE ai settori prioritari in Honduras



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)

Sito Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili  
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6286-8	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/818893	QJ-AB-16-030-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6296-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/0541	QJ-AB-16-030-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6297-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/777077	QJ-AB-16-030-IT-E

© Unione europea, 2016

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

**Relazione speciale**

## **L'efficacia del sostegno dell'UE ai settori prioritari in Honduras**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,  
secondo comma, del TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III – presieduta da Karel Pinxten, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa concernenti le azioni esterne, la sicurezza e la giustizia. L'audit è stato diretto da Bettina Jakobsen, Membro della Corte, coadiuvata da: Katja Mattfolk, capo di Gabinetto; Kim Storup, attaché di Gabinetto; Alejandro Ballester-Gallardo, primo manager e Werner Vlasselaer, capo incarico. L'équipe di audit era composta da Thomas Arntz, Aurelia Petliza e Ainhoa Pérez-Infante.



*Da sinistra a destra: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz, A. Petliza.*

## Paragrafi

### **Abbreviazioni e acronimi**

### I - VIII **Sintesi**

### 1-9 **Introduzione**

1-4 **L'Honduras deve far fronte a importanti sfide in materia di sviluppo**

5-9 **Fra i paesi dell'America centrale, l'Honduras è quello che beneficia del maggior sostegno allo sviluppo da parte dell'UE**

### 10-11 **Estensione e approccio dell'audit**

### 12-62 **Osservazioni**

12-20 **L'approccio adottato dall'UE è risultato, in generale, pertinente e ben coordinato, ma non sufficientemente mirato**

13-16 **Le strategie dell'UE rispondevano a importanti esigenze, ma il finanziamento è stato ripartito in troppi ambiti**

17-20 **Malgrado il coordinamento dei donatori fosse ben strutturato, non vi è ancora una ripartizione dei compiti efficace**

21-31 **Il sostegno al bilancio è stato erogato, per la maggior parte, a favore delle politiche nazionali pertinenti, ma la gestione della Commissione ha presentato alcune debolezze**

22-23 **Il sostegno al bilancio è stato destinato, in genere, a strategie nazionali pertinenti e credibili**

24-30 **L'erogazione del sostegno al bilancio comportava seri rischi che la Commissione è riuscita, in parte, a contenere**

31 **La delegazione UE non disponeva delle competenze per gestire sul campo le operazioni di sostegno al bilancio**

32-38 **In generale, le azioni dell'UE hanno prodotto le realizzazioni previste, ma le debolezze degli strumenti di monitoraggio hanno ostacolato la valutazione dei risultati raggiunti**

33-35 **Le realizzazioni attese si sono in genere concretizzate, sebbene con alcuni ritardi dovuti principalmente al difficile contesto**

36-38 **Nonostante il ricorso a strumenti diversi, il monitoraggio della performance ha rilevato alcune debolezze**

- 39-45 **La Commissione si è impegnata attivamente in un dialogo politico costruttivo contribuendo a cambiamenti positivi**
- 40-42 La Commissione ha definito strategie di dialogo politico pertinenti per la maggior parte dei settori prioritari
- 43-45 Il dialogo politico intavolato dalla Commissione ha facilitato l'attuazione delle azioni UE e condotto ad alcuni miglioramenti tangibili
- 46-62 **In circostanze difficili per il paese, le azioni dell'UE hanno contribuito a sviluppi positivi, ma la situazione generale in Honduras rimane preoccupante**
- 47-56 Il livello di povertà è aumentato
- 57-59 Il sostegno dell'UE ha dato impulso alle riforme nella gestione delle foreste, ma è troppo presto per rilevare un impatto globale
- 60-62 Il sostegno erogato dall'UE ha aiutato le istituzioni preposte alla giustizia e alla sicurezza pubblica a collaborare maggiormente, ma la situazione del paese rimane critica
- 63-67 **Conclusioni e raccomandazioni**
- Allegato I — Mappa dell'Honduras**
- Allegato II — Assegnazione indicativa delle risorse a settori prioritari in Honduras per i periodi 2007-2013 e 2014-2020**
- Allegato III — Sostegno bilaterale all'Honduras: decisioni adottate nel periodo 2007-2015**
- Allegato IV — Condizioni stabilite nelle convenzioni di finanziamento per le azioni UE**

## **Risposte della Commissione**

**APN:** Sostegno al piano nazionale (*Apoyo al Plan Nacional*)

**DSN:** Documento di strategia nazionale (strumento di programmazione pluriennale)

**EuroFor:** Programma di sostegno europeo al settore forestale (*Programa de apoyo europeo al sector forestal*)

**Eurojusticia:** Promozione di una giustizia rapida e accessibile in Honduras (*Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras*)

**Eurosan:** Sicurezza alimentare, nutrizione e resilienza nel «corridoio arido» (*Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco*)

**Madigep:** Misure di sostegno allo sviluppo istituzionale e alla gestione di politiche pubbliche (*Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas*)

**MOSEF:** Progetto per la modernizzazione del settore forestale dell'Honduras (*Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras*)

**OMS:** Organizzazione mondiale della sanità

**Paapir:** Programma di sostegno all'amministrazione pubblica e all'integrazione regionale (*Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional*)

**Papsac:** Programma di sostegno settoriale Acqua e qualità (*Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad*)

**PASS:** Programma di sostegno al settore della sicurezza in Honduras (*Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras*)

**PIL:** Prodotto interno lordo

**PIN:** Programma indicativo nazionale (l'arco temporale del DSN 2007-2013 è stato suddiviso in due PIN successivi che coprono, rispettivamente, i periodi 2007-2010 e 2011-2013)

**PIP:** Programma indicativo pluriennale (Obiettivi strategici della relazione UE-Honduras per il periodo 2007-2013)

**Unicef:** Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia

**I**  
L'Honduras è un paese dell'America centrale afflitto da un alto tasso di povertà e da violenza diffusa. Negli ultimi anni, l'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri hanno rafforzato la cooperazione con l'Honduras, in particolare con la firma nel 2012 di un accordo di associazione. I finanziamenti dell'UE per la cooperazione allo sviluppo in Honduras sono stati erogati mediante progetti e sostegno al bilancio.

**II**  
La Corte ha valutato l'efficacia del sostegno bilaterale allo sviluppo fornito dall'UE ai settori prioritari in Honduras. A tal fine, gli auditor della Corte hanno esaminato la gestione esercitata dalla Commissione e il grado di conseguimento degli obiettivi UE di sostegno allo sviluppo. L'audit ha riguardato il periodo 2007-2015, in cui i pagamenti erogati dall'UE sono ammontati a 119 milioni di euro. I settori prioritari esaminati sono la riduzione della povertà, la silvicoltura, la sicurezza e la giustizia.

**III**  
La Corte ha concluso che il sostegno allo sviluppo fornito dall'UE a settori prioritari in Honduras durante il periodo in esame è stato parzialmente efficace. Tale sostegno ha contribuito a una serie di sviluppi positivi nei settori in questione, ma le difficili condizioni in cui versa il paese e varie debolezze sul piano della gestione ne hanno ostacolato l'impatto. La situazione generale del paese rimane preoccupante. Il livello di povertà è aumentato, la superficie coperta da foreste è diminuita, persiste una violenza diffusa e il tasso di omicidi è ancora molto elevato.

**IV**  
Le azioni poste in atto dall'UE erano pertinenti e hanno prodotto, in genere, le realizzazioni attese, seppure con ritardi significativi dovuti perlopiù a fattori esogeni. L'approccio della Commissione non è stato sufficientemente mirato, dato che l'assistenza finanziaria era distribuita in troppi ambiti, aumentando così il rischio di comprometterne l'impatto. Gli auditor della Corte hanno riscontrato carenze negli strumenti usati dalla Commissione per monitorare la performance delle azioni UE.

**V**  
Benché in Honduras il coordinamento dei donatori sia ben strutturato, la collaborazione effettiva era relativamente limitata, il che ha creato, in alcuni casi specifici, sovrapposizioni nel sostegno fornito. La Commissione, tuttavia, si sta adoperando per attuare, a partire dal 2018, una programmazione congiunta con gli Stati membri dell'UE.

**VI**  
La Commissione ha definito strategie di dialogo al fine di strutturare il proprio dialogo politico con il governo honduregno in vari settori. Tale iniziativa costituisce una buona prassi, anche se non sono state effettuate valutazioni scritte del grado di conseguimento degli obiettivi stabiliti dalle suddette strategie di dialogo. Nel complesso, la Commissione ha intavolato un dialogo politico costruttivo, che ha contribuito alla realizzazione degli obiettivi delle azioni intraprese dall'UE.



**VII**

La delegazione dell'UE in Honduras non disponeva delle competenze macroeconomiche e di gestione delle finanze pubbliche necessarie per gestire le operazioni di sostegno al bilancio. Inoltre, l'erogazione del sostegno al bilancio in Honduras comportava rischi considerevoli, dovuti a un contesto macroeconomico instabile e a una debole gestione delle finanze pubbliche. La Commissione è riuscita, in parte, a mitigare tali rischi. Non ha però provveduto a valutare, in maniera sufficientemente strutturata, l'ammissibilità del sostegno al bilancio al fine di dimostrare che i progressi compiuti dal paese erano in linea con parametri e valori-obiettivo chiaramente definiti. La Commissione, inoltre, non sempre ha reagito in maniera coerente al mancato rispetto, da parte del paese partner, delle condizioni di ammissibilità stabilite per il sostegno al bilancio. I messaggi contraddittori che ne derivano potrebbero pregiudicare l'efficacia dell'aiuto.

**VIII**

La Corte formula una serie di raccomandazioni affinché la Commissione rafforzi l'approccio dell'UE, la gestione delle operazioni di sostegno al bilancio, la misurazione della performance delle azioni UE e il dialogo politico nei settori prioritari.

## L'Honduras deve far fronte a importanti sfide in materia di sviluppo

### 01

L'Honduras è un paese dell'America centrale a reddito medio-basso (cfr. mappa all'**allegato I**) con oltre 8 milioni di abitanti. Dalle elezioni politiche del novembre 2009, seguite a un colpo di Stato, il paese è stato governato senza interruzione dal medesimo partito politico.

### 02

Secondo la classifica delle Nazioni Unite relativa all'indice di sviluppo umano<sup>1</sup>, l'Honduras si colloca al 131° posto (su 188), a un livello di sviluppo umano considerato medio. Il tasso di povertà del paese è uno dei più alti nell'America latina, dato che il 68,2 % della popolazione vive in condizioni di indigenza e il 39,7 % in condizioni di estrema povertà<sup>2</sup>. La società honduregna è fra le più diseguali dell'America latina.

### 03

Nel corso degli anni, l'Honduras ha adottato diverse strategie per far fronte alle sfide in materia di sviluppo (cfr. **riquadro 1**).

- 1 Rapporto 2015 sullo sviluppo umano, programma di sviluppo delle Nazioni Unite.
- 2 Dati dell'istituto nazionale di statistica (*Instituto Nacional de Estadística*) per il 2014.

## Riquadro 1

### Strategie di sviluppo elaborate dal governo

Nel 2001, il governo ha adottato un documento strategico per la riduzione della povertà al fine di disciplinare la distribuzione degli aiuti allo sviluppo. È stato l'unico paese dell'America latina a delineare una strategia. Ciò costituiva un presupposto per beneficiare dell'alleggerimento del debito nell'ambito dell'iniziativa a favore dei paesi poveri fortemente indebitati. Il governo ha rivisto la strategia di riduzione della povertà tra il 2006 e il 2008 per orientarla maggiormente sulla fascia più povera della popolazione, ma senza mai approvare ufficialmente la strategia modificata.

In seguito al colpo di Stato del 2009, i partiti hanno concordato un piano a lungo termine («Visione del paese 2010-2038»<sup>3</sup>) e un piano a medio termine («Piano nazionale 2010-2022»<sup>4</sup>). Il piano a lungo termine definisce quattro ambiziosi obiettivi generali di natura sociale, politica ed economica, da conseguire entro il 2038 mediante due piani nazionali e sette piani governativi. Il piano nazionale per il periodo 2010-2022 è incentrato su 11 settori strategici.

3 *Visión de País 2010-2038*.

4 *Plan de Nación 2010-2022*.

### 04

L'instabilità economica è stata indicata come una delle cause della bassa crescita e della riduzione insufficiente della povertà. L'Honduras è noto anche per essere un paese molto violento, con un tasso di omicidi fra i più alti del mondo. Assieme all'impunità e alla corruzione, questo aspetto costituisce un ostacolo fondamentale allo sviluppo dell'Honduras.

### Fra i paesi dell'America centrale, l'Honduras è quello che beneficia del maggior sostegno allo sviluppo da parte dell'UE

### 05

L'UE è il secondo partner commerciale dell'Honduras, in termini di importanza, dopo gli Stati Uniti. Nel giugno 2012, l'UE e i suoi Stati membri hanno firmato un accordo di associazione con i paesi dell'America centrale. L'accordo poggia su tre pilastri: il dialogo politico, la cooperazione e gli scambi commerciali. Quest'ultimo pilastro è entrato provvisoriamente in vigore per l'Honduras nel luglio 2013, mentre il dialogo politico e la cooperazione saranno attivati dopo che gli Stati membri dell'UE avranno ratificato l'accordo.

### 06

L'UE e i suoi Stati membri hanno inoltre firmato un accordo di dialogo politico e di cooperazione con i paesi dell'America centrale, entrato in vigore il 1° maggio 2014. L'accordo prevede un dialogo politico a diversi livelli e la possibilità di cooperazione nel campo della politica estera e di sicurezza.

### 07

Fra una dozzina di importanti donatori in Honduras, l'UE è al quarto posto, fornendo l'11 % dell'assistenza finanziaria allo sviluppo di cui beneficia il paese. La Commissione programma il sostegno bilaterale dell'UE per periodi di sette anni. La dotazione complessiva è stata aumentata da 223 milioni di euro per il periodo 2007-2013 a 235 milioni di euro per il periodo 2014-2020 (cfr. **allegato II**). Le principali priorità individuate per il 2007-2013 erano la riduzione della povertà, le risorse naturali, la sicurezza e la giustizia. Per il periodo 2014-2020 sono la sicurezza alimentare, con particolare attenzione all'agricoltura familiare, l'occupazione e il lavoro dignitoso e lo Stato di diritto.

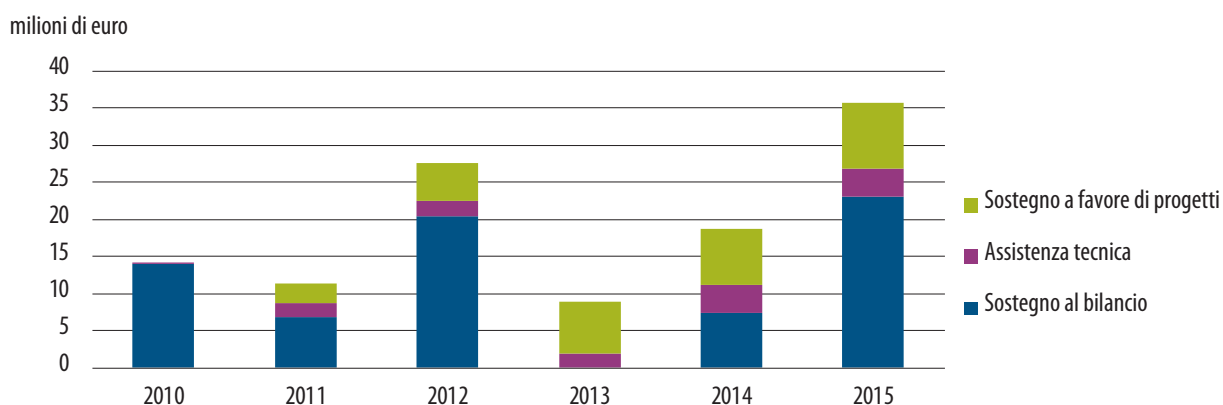
### 08

Dal 2007-2015, le risorse così assegnate hanno condotto alla stipulazione di contratti per un totale di 194 milioni di euro e a pagamenti per un totale di 119 milioni di euro (cfr. **grafico 1** e **allegato III**). Il 50 % circa del sostegno bilaterale è erogato attraverso il sostegno al bilancio<sup>5</sup>, comprendente sia un sostegno generale che un sostegno settoriale. L'altra metà del sostegno è erogata tramite il finanziamento di progetti. La Commissione affianca alle azioni dell'UE il dialogo politico.

5 Il sostegno al bilancio è una modalità di aiuto che prevede il trasferimento di fondi dalla Commissione all'erario di un paese partner, al fine di fornire risorse di bilancio supplementari a sostegno di una strategia di sviluppo nazionale o di una strategia settoriale. Al sostegno si aggiungono il dialogo politico, la valutazione della performance e lo sviluppo della capacità.

Grafico 1

Pagamenti per le azioni UE decise nel periodo 2007-2015



Fonte: Commissione europea.

09

Oltre a fruire della cooperazione bilaterale programmata, l'Honduras ha inoltre beneficiato di quanto segue:

- a) programmi di cooperazione regionale per l'America latina. Tali programmi riguardano la coesione sociale, la buona governance, lo sviluppo urbano locale, la competenza nel settore idrico, l'energia per comunità isolate e il cambiamento climatico. La dotazione regionale complessiva è aumentata in misura considerevole: da 556 milioni di euro per il periodo 2007-2013 a 805 milioni per il periodo 2014-2020;
- b) programma subregionale per l'America centrale, incentrato sulla sicurezza e la giustizia, il cambiamento climatico e lo sviluppo del settore privato per generare occupazione. Anche la dotazione complessiva è stata fortemente aumentata: da 75 milioni di euro per il periodo 2007-2013 a 120 milioni per il periodo 2014-2020;
- c) 47 progetti finanziati da linee di bilancio tematiche concernenti l'istruzione, il decentramento, la sicurezza alimentare e i diritti umani. La spesa in questione ammonta a 24 milioni di euro;
- d) il fondo investimenti per l'America latina, che per l'Honduras ha impegnato 7 milioni di euro per un progetto stradale e che prevede anche un progetto in materia di energia elettrica;
- e) un progetto del valore di 1,1 milioni di euro finanziato mediante lo strumento per la stabilità per sostenere la commissione per la verità e la riconciliazione dopo il colpo di Stato del 2009 (cfr. paragrafo 1).

# Estensione e approccio dell'audit

## 10

La Corte ha valutato l'efficacia del sostegno allo sviluppo fornito dall'UE ai settori prioritari in Honduras. A tal fine, gli auditor della Corte hanno esaminato la gestione esercitata dalla Commissione e il grado di conseguimento degli obiettivi UE di sostegno allo sviluppo. L'audit ha riguardato fundamentalmente il periodo 2007-2015 ed è stato espletato tra novembre 2015 e aprile 2016. I settori prioritari esaminati sono la riduzione della povertà, le risorse naturali, la sicurezza e la giustizia. Questi settori hanno assorbito l'89 % della spesa nel quadro del sostegno bilaterale durante il periodo 2007-2015 (cfr. *allegato III*).

## 11

Il lavoro svolto dagli auditor della Corte ha compreso un esame documentale, colloqui con il personale dei servizi centrali della Commissione e del servizio europeo per l'azione esterna, nonché una visita in Honduras. Scopo della visita era raccogliere ulteriori informazioni e incontrare il personale della delegazione UE, rappresentanti delle autorità nazionali, beneficiari, altri donatori e organizzazioni della società civile.

## L'approccio adottato dall'UE è risultato, in generale, pertinente e ben coordinato, ma non sufficientemente mirato

### 12

Gli auditor della Corte hanno verificato se la Commissione, in collaborazione con il servizio europeo per l'azione esterna, avesse attribuito la priorità, ai fini del sostegno, a determinati settori, rispondendo in maniera coerente alle principali esigenze del paese. Hanno inoltre verificato se la Commissione avesse coordinato, in maniera appropriata, il proprio approccio con altri donatori che operano in Honduras.

## Le strategie dell'UE rispondevano a importanti esigenze, ma il finanziamento è stato ripartito in troppi ambiti

### 13

Nel programmare il proprio sostegno bilaterale all'Honduras, la Commissione ha privilegiato numerosi ambiti prioritari<sup>6</sup>. I documenti di programmazione della Commissione fornivano di norma argomenti convincenti per promuovere l'impegno in nuovi settori, in quanto rispondevano a forti esigenze oggetto di strategie nazionali pertinenti e credibili. In alcuni casi, però, la strategia della Commissione per il 2011-2013 prevedeva l'erogazione di un sostegno in ambiti (come l'energia rinnovabile, l'efficienza energetica e i sistemi di qualità per migliorare la competitività) per i quali il governo honduregno non aveva adottato una strategia settoriale. Pertanto, non è dimostrato che il sostegno della Commissione in questi ambiti costituisse anche una priorità per il governo.

### 14

La Commissione ha attuato le proprie strategie mediante azioni che comprendevano l'erogazione di un aiuto finanziario (cfr. *allegato III*). Gli obiettivi di queste azioni (cfr. *riquadro 2*) erano definiti in modo vago, specie per quanto concerne la riduzione della povertà, che costituiva una priorità per il periodo 2007-2013. Riguardavano numerosi settori, fra cui l'istruzione, la salute, l'approvvigionamento idrico e i servizi igienico-sanitari, i sistemi di qualità, i sistemi statistici e la gestione delle finanze pubbliche. A causa di un approccio poco mirato, gli sforzi compiuti e l'aiuto finanziario sono stati frammentati in numerosi settori, pregiudicandone l'impatto potenziale. La Commissione, per giunta, ha modificato spesso le proprie scelte strategiche per rispondere in maniera flessibile ai cambiamenti delle strategie nazionali. Di conseguenza, alcuni dei settori suddetti hanno beneficiato del sostegno solo per un periodo di tempo relativamente breve. È il caso, soprattutto, del sostegno a favore dell'istruzione di base, della salute, dei sistemi di qualità, dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari, settori considerati prioritari per tre o quattro anni.

<sup>6</sup> Per i periodi 2007-2013 e 2014-2020, la Commissione ha individuato sei «settori prioritari» che coprivano un'ampia gamma di ambiti, quali l'istruzione, la salute, l'approvvigionamento idrico e i servizi igienico-sanitari, la silvicoltura, l'energia rinnovabile, la sicurezza e la giustizia ed altri ancora. Per maggiori dettagli, cfr. *allegato II*.

**Obiettivi delle azioni UE nei settori prioritari esaminati****Riduzione della povertà**

- APN (2009) Sostenere l'attuazione dei piani e delle strategie nazionali con particolare attenzione alla qualità dell'istruzione di base e alle strategie sanitarie per ridurre la mortalità infantile e materna. Il piano fornisce, in misura minore, sostegno alla riforma della funzione pubblica e all'istituto nazionale di statistica<sup>7</sup>.
- Papsac (2012) Migliorare le condizioni dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari nonché la competitività del settore agroalimentare ponendo l'accento sulla qualità.

**Risorse naturali**

- MOSEF (2011) Potenziare l'istituto per la protezione forestale<sup>8</sup> e la gestione delle foreste a livello locale.
- EuroFor (2013) Sostenere l'attuazione del programma forestale nazionale e la gestione delle foreste attraverso le comunità locali.

**Sicurezza e giustizia**

- PASS (2008) Sostenere il settore della sicurezza tramite l'adozione di una politica nazionale in materia di giustizia e sicurezza, lo sviluppo di capacità istituzionali, politiche di prevenzione e riabilitazione nonché attraverso il miglioramento delle condizioni di detenzione.
- Eurojusticia (2013) Puntando principalmente alla giustizia, rafforzare le capacità istituzionali per perseguire e punire la corruzione e la criminalità violenta, sviluppare i controlli interni ed esterni nel settore e migliorare l'accesso alla giustizia.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística.

<sup>8</sup> Instituto de Conservación Forestal.

**15**

Le attività nell'ambito delle azioni eseguite per attuare le strategie della Commissione erano complementari e ben coordinate con altre fonti di sostegno UE sotto forma di programmi bilaterali, regionali e tematici. Inoltre, nella maggior parte dei casi gli obiettivi e le attività erano in linea con le necessità del settore sostenuto. L'audit ha tuttavia evidenziato due eccezioni:

- a) una parte del sostegno fornito dal MOSEF ai comuni non rispondeva ai bisogni del settore forestale. Riguardava, ad esempio, attività di formazione sui principi di igiene generale, la costruzione di bacini idrici per finalità generali in termini di approvvigionamento idrico, il collocamento di cestini per la spazzatura in una scuola elementare, la costruzione di sentieri e chioschi in un parco urbano e l'installazione di pannelli solari. Le azioni dell'UE non affrontavano però in maniera adeguata il problema dell'incertezza della proprietà fondiaria, una delle principali debolezze del settore forestale. L'incertezza deriva dal fatto che le concessioni di terreni forestali sono state rilasciate da tre istituzioni non coordinate fra loro. Ciò ha inciso negativamente sulla lotta contro la deforestazione, gli incendi boschivi e il disboscamento illegale;

- b) come altri donatori, l'UE ha sostenuto il settore dell'istruzione focalizzandosi sull'istruzione prescolastica e di base (dal 1° al 6° livello) anziché sul terzo ciclo (dal 7° al 9° livello), benché, a giudizio delle autorità nazionali, quest'ultimo meritasse maggiore attenzione<sup>9</sup>.

### 16

L'assistenza tecnica è stata fornita nell'ambito delle azioni suddette o, per quanto riguarda la riduzione della povertà, mediante azioni specifiche<sup>10</sup>. Le autorità nazionali hanno attribuito la priorità all'assistenza tecnica. Ciò ha consentito di affrontare necessità pertinenti evitando al contempo duplicazioni. Tuttavia, essendo l'attenzione della Commissione rivolta a diversi ambiti (cfr. paragrafi 13 e 14), i finanziamenti disponibili non bastavano a soddisfare importanti esigenze nei settori prioritari – malgrado le richieste specifiche dei ministeri competenti. Tali richieste riguardavano necessità pertinenti delle quali non si occupavano nemmeno gli altri donatori.

- a) Una serie di richieste di assistenza tecnica provenienti dal ministero della Salute sono state disattese, comprese quelle concernenti uno studio sulla carenza di vitamine e sali minerali nella popolazione e la messa a punto di un sistema sanitario integrato e dei relativi sistemi informativi.
- b) Solo alcune autorità locali cui è stata conferita la facoltà di gestire le risorse idriche e i servizi igienico-sanitari hanno potuto beneficiare del sostegno allo sviluppo della capacità e talune richieste generali di assistenza tecnica nel settore suddetto non sono state soddisfatte. Le necessità non affrontate riguardavano l'assistenza per la stesura di atti legislativi, la definizione di progetti locali e lo sviluppo di un sistema informativo per la gestione delle risorse idriche.
- c) L'assistenza tecnica prestata per potenziare i sistemi di qualità per migliorare la competitività non rispondeva ad alcuni dei bisogni principali individuati dal governo, come la stesura di un regolamento attuativo della legge che promuove la qualità, la convalida di metodi di rilevazione dei residui tossici negli alimenti, il consolidamento di varie strategie nazionali e lo sviluppo di un piano strategico per l'Ufficio di accreditamento honduregno.

**Malgrado il coordinamento dei donatori fosse ben strutturato, non vi è ancora una ripartizione dei compiti efficace**

### 17

Il principale meccanismo di coordinamento, che riunisce i donatori più importanti<sup>11</sup>, è articolato su tre livelli (cfr. **grafico 2**), compreso un livello settoriale in cui i donatori condividono informazioni e scambiano punti di vista. La Commissione partecipa attivamente a diversi gruppi di lavoro.

9 Come indicato nel piano di istruzione nazionale (*Plan de educación 2010-2014; Para el cambio ya!*).

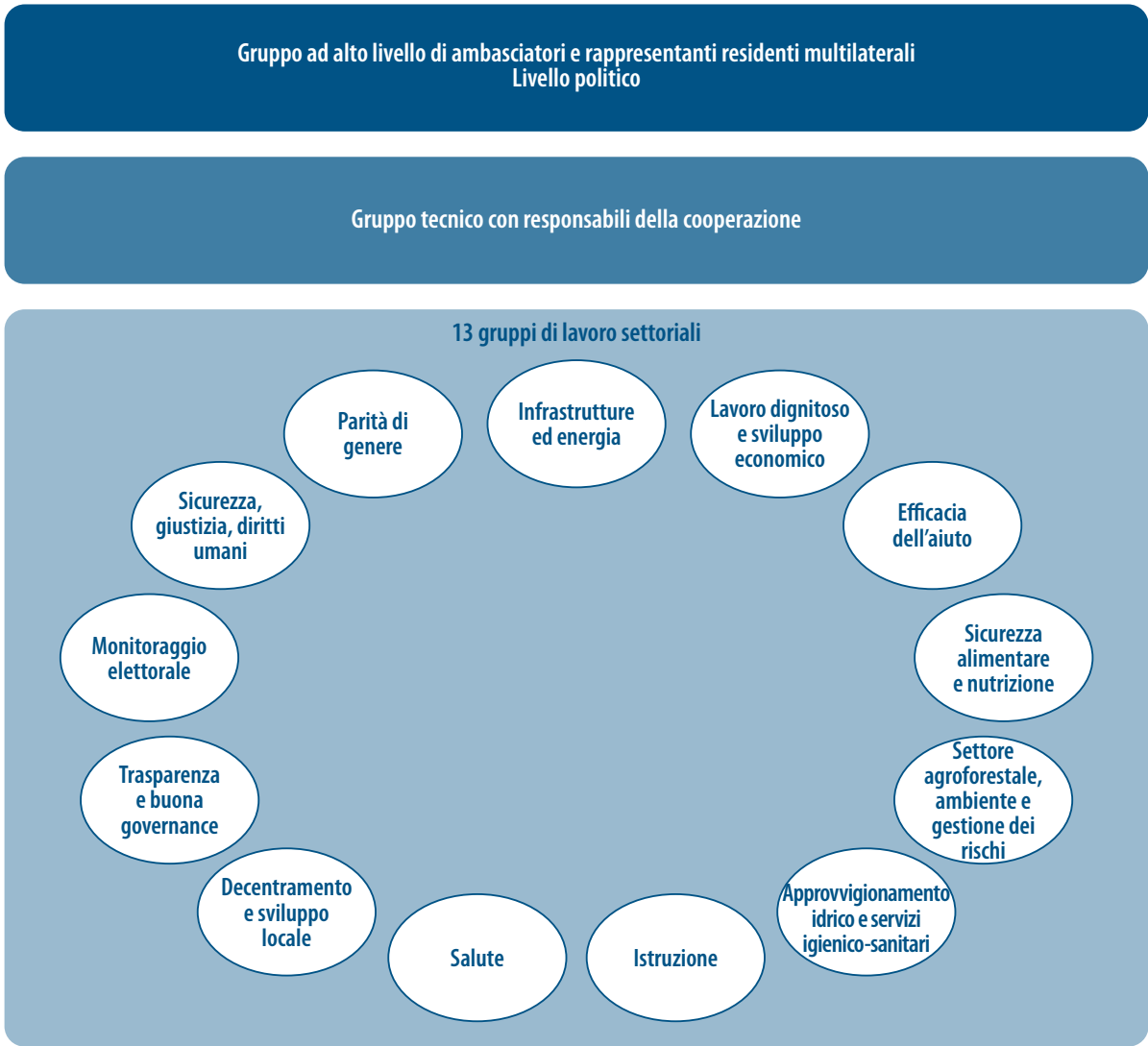
10 Paapir e Madigep.

11 Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Paesi Bassi, Spagna, Regno Unito, USA, Svezia, Svizzera, Central American Bank for Economic Integration, Inter-American Development Bank, Banca mondiale, Fondo monetario internazionale e Commissione europea.



Grafico 2

**Coordinamento dei donatori in Honduras**



Fonte: Corte dei conti europea.

**18**

La Commissione ha cooperato intensamente con gli Stati membri dell'UE, in particolare siglando accordi di delega con la Germania e la Spagna, rispettivamente nei settori della silvicoltura e della giustizia. Non vi è stata ancora una ripartizione efficace dei compiti, ma la Commissione si sta adoperando per giungere a una programmazione congiunta a partire dal 2018<sup>12</sup>.

12 Nel 2013, l'UE e gli Stati membri che operano in Honduras hanno concordato la tabella di marcia per una cooperazione congiunta.

## 19

La cooperazione con gli altri donatori è stata meno intensa. All'epoca dell'audit, non essendovi una reale ripartizione dei compiti, molti donatori operavano, con approcci diversi, nei settori prioritari, in particolare nei settori dell'istruzione<sup>13</sup>, della salute, dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari. In alcuni casi ne è persino scaturita una sovrapposizione di finanziamenti (cfr. **riquadro 3**). I principali ostacoli a un miglior coordinamento erano l'assenza di cooperazione da parte del governo dell'Honduras e la resistenza opposta da alcuni donatori.

13 I donatori erano focalizzati sui primi due cicli di istruzione primaria, ma il sostegno fornito per il terzo ciclo di quest'ultima o per l'istruzione secondaria è stato modesto.

## Riquadro 3

**Sovrapposizioni di finanziamenti**

Nel settore sicurezza e giustizia si è verificata, in una certa misura, una sovrapposizione di finanziamenti a livello del ministero per la Sicurezza, dove sono stati impartiti alla polizia nazionale, da più donatori aventi approcci e dottrine diversi, corsi di formazione in materia di indagini penali.

Nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari, la metà dei comuni non ha ricevuto alcun sostegno, mentre molti altri hanno percepito aiuti da più donatori contemporaneamente.

## 20

Un altro ostacolo consisteva nell'assenza di un quadro completo del sostegno fornito dai donatori. I necessari inventari non sono stati effettuati per tutti i settori (ad esempio, i sistemi di qualità per migliorare la competitività), erano incompleti e/o spesso non aggiornati.

**Il sostegno al bilancio è stato erogato, per la maggior parte, a favore delle politiche nazionali pertinenti, ma la gestione della Commissione ha presentato alcune debolezze**

## 21

Gli auditor della Corte hanno verificato se il sostegno al bilancio fosse fornito per sostenere strategie nazionali pertinenti e credibili. Hanno inoltre valutato se vi fosse una risposta appropriata ai rischi connessi all'erogazione del sostegno al bilancio e se la Commissione disponesse, presso la delegazione dell'UE, di personale sufficiente con competenze adeguate per gestire le operazioni di sostegno al bilancio.

## Il sostegno al bilancio è stato destinato, in genere, a strategie nazionali pertinenti e credibili

### 22

La Commissione ha fornito una parte cospicua della propria assistenza finanziaria sotto forma di sostegno al bilancio (cfr. paragrafo 8). Lo ha fatto, a partire dal 2010, per la riduzione della povertà (APN e Papsac) e, dal 2013 (EuroFor), in aggiunta al sostegno di progetti nel settore forestale. Più di recente, nel 2016, si è impegnata ad utilizzare questa modalità di aiuto anche a sostegno della sicurezza alimentare (Eurosac). Attraverso il sostegno al bilancio, la Commissione sostiene, nella maggior parte dei casi, le strategie di sviluppo nazionali (cfr. **riquadro 1**), comprendenti obiettivi nei settori interessati, nonché strategie settoriali pertinenti e credibili:

- a) nel settore della riduzione della povertà, il governo aveva definito, per il periodo 2010-2014, una strategia in materia di istruzione (*Plan de educación ¡Para el cambio ya!*) e una strategia in campo sanitario (*Plan nacional salud*), entrambe rivolte agli obiettivi di sviluppo del millennio. Il paese aveva inoltre predisposto un piano strategico per la modernizzazione del settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari;
- b) il settore forestale era disciplinato dal programma nazionale per le foreste 2004-2021<sup>14</sup>, che mira a ridurre la vulnerabilità ambientale e a sviluppare la capacità del settore di contribuire all'economia;
- c) la strategia nazionale per la sicurezza alimentare e la nutrizione è stata aggiornata nel 2010 al fine di accrescere la sicurezza alimentare, la disponibilità di derrate alimentari e il livello di nutrizione. Il presidente dell'Honduras ha dichiarato, nel 2014, che la priorità principale era il cosiddetto «corridoio arido», una regione<sup>15</sup> interessata da sottanutrizione cronica. Il governo attua la propria strategia tramite un programma nazionale denominato «*Alianza Corridoio arido*».

### 23

Non vi era, tuttavia, una chiara strategia governativa<sup>16</sup>, riguardo all'obiettivo Papsac, per potenziare i sistemi di qualità al fine di migliorare la competitività<sup>17</sup>. Benché il piano nazionale faccia riferimento alla necessità di accrescere la competitività e la produttività del paese, non rileva l'esigenza di migliorare i sistemi di qualità. Anche la Strategia nazionale per la concorrenza<sup>18</sup> non ritiene prioritario migliorare i sistemi di qualità. Inoltre, gli sforzi nazionali volti a migliorare i sistemi di qualità erano frammentati e non disponevano di un bilancio specifico e le istituzioni interessate<sup>19</sup> non possedevano le competenze per elaborare politiche e riforme.

14 *Programa Nacional Forestal 2004-2021*.

15 La regione in questione copre la parte centrale, occidentale e meridionale dell'Honduras.

16 In base agli orientamenti della Commissione europea in materia di sostegno al bilancio, i programmi di sostegno settoriale al bilancio sono subordinati all'esistenza di strategie settoriali pertinenti e credibili.

17 I sistemi di qualità riguardano la normalizzazione, la metrologia, l'accreditamento e l'accertamento della conformità.

18 *Estrategia nacional de competitividad*.

19 Il sistema nazionale di qualità e il ministero della Pianificazione e della Cooperazione esterna.

## L'erogazione del sostegno al bilancio comportava seri rischi che la Commissione è riuscita, in parte, a contenere

### 24

L'erogazione di un sostegno al bilancio comporta in Honduras rischi considerevoli, connessi in particolare all'instabilità macroeconomica e a debolezze della gestione delle finanze pubbliche, quali la frode e la corruzione. Conformemente al proprio quadro di valutazione del rischio<sup>20</sup>, la Commissione ha descritto tali rischi e cercato di attenuarli.

## Stabilità macroeconomica

### 25

La stabilità macroeconomica del paese beneficiario è una condizione fondamentale per garantire l'efficacia del sostegno dell'UE al bilancio. La politica macroeconomica dell'Honduras non era stabile. Nel 2008, il Fondo monetario internazionale, dopo aver valutato che il governo honduregno non aveva ottemperato alle raccomandazioni ad esso rivolte riguardo alla politica monetaria e alla politica del cambio, al controllo dei costi e alla supervisione del sistema bancario, non è riuscito a raggiungere un accordo con l'Honduras. Un nuovo accordo con il Fondo monetario internazionale è stato concluso solo nell'ottobre 2010, ma è stato nuovamente accantonato nel marzo 2012 per disaccordo riguardo alla politica macroeconomica necessaria, in particolare all'esigenza di liberalizzazione del mercato dei cambi. Nel dicembre 2014, il Fondo monetario internazionale ha infine raggiunto una nuova intesa con il governo dell'Honduras su una politica macroeconomica, la quale è stata poi attuata con successo. Ciononostante, il paese rimane vulnerabile alle perturbazioni esterne, in particolare riguardo alla crescita dell'economia statunitense e al prezzo del petrolio.

### 26

Le misure di attenuazione attuate dalla Commissione comprendono il dialogo, che è stato particolarmente intenso con il ministero delle Finanze, potenziandone anche le competenze. Viene fatto inoltre ricorso all'assistenza tecnica, specie per contribuire all'analisi della situazione, valutare i rischi ed elaborare proiezioni economiche. Le condizioni per l'erogazione dei fondi stabilite dalla Commissione (cfr. **allegato IV**) includevano una politica macroeconomica credibile e pertinente orientata alla stabilità. Le aspettative non erano tuttavia sufficientemente dettagliate. Benché sia stato fatto riferimento a una serie di indicatori, non sono stati definiti valori-obiettivo o soglie. Le decisioni della Commissione di impegnare ed erogare il sostegno al bilancio non erano pertanto basate su una valutazione sufficientemente strutturata che indicasse progressi soddisfacenti. Questo approccio desta particolare preoccupazione circa le decisioni adottate negli anni in cui l'Honduras non aveva stipulato alcun accordo con il Fondo monetario internazionale, in quanto il rischio di un quadro macroeconomico instabile era più plausibile (cfr. paragrafo 25).

20 Il quadro di valutazione del rischio è stato introdotto in linea con la raccomandazione espressa dalla Corte nella relazione speciale n. 11/2010 «La gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia» (<http://eca.europa.eu>) e con il documento COM(2011) 638 definitivo del 13 ottobre 2011 «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi».

### 27

Data la situazione macroeconomica del 2012 e l'assenza di un accordo fra il paese e il Fondo monetario internazionale, la Commissione ha più volte trattenuto i versamenti del sostegno al bilancio in attesa che migliorassero le prospettive di stabilità macroeconomica e che l'FMI negoziasse un nuovo accordo. Questa buona prassi ha trasmesso un segnale forte al governo dell'Honduras, contribuendo a porre rimedio alla situazione. Durante il periodo in cui ha trattenuto il sostegno al bilancio<sup>21</sup>, la Commissione ha comunque firmato la convenzione di finanziamento EuroFor, che prevede un sostegno aggiuntivo al bilancio. La Corte ritiene che i messaggi contraddittori che ne derivano potrebbero pregiudicare l'efficacia dell'aiuto.

### Gestione delle finanze pubbliche

### 28

I sistemi relativi a una sana gestione delle finanze pubbliche sono cruciali per l'attuazione delle politiche e la prestazione di servizi pubblici, e costituiscono pertanto un altro presupposto chiave per l'efficacia del sostegno al bilancio. La gestione delle finanze pubbliche in Honduras è inficiata da debolezze significative, ma il governo ha adottato piani successivi per migliorare la situazione. Un piano di riforma<sup>22</sup> adottato nel giugno 2011 non ha soddisfatto le aspettative della Commissione in quanto non era sufficientemente dettagliato e non presentava indicatori e valori-obiettivo quantificabili. La Commissione ha ritenuto credibile, anche se ancora piuttosto generico, il piano di riforma migliorato del maggio 2012.

### 29

La gestione delle finanze pubbliche è migliorata, anche se non rapidamente come ci si aspettava. Nel complesso rimane debole. Stando alla Commissione, persistono alcuni problemi:

- a) la spesa governativa supera il bilancio approvato e le entrate disponibili;
- b) il livello dei pagamenti arretrati rimane ignoto;
- c) il bilancio non è interamente gestito tramite il conto unico del Tesoro;
- d) l'efficacia della Corte dei conti honduregna<sup>23</sup> è limitata;
- e) la piattaforma elettronica per gli appalti pubblici non è trasparente;
- f) il livello di corruzione rimane problematico.

21 In totale, il sostegno al bilancio per l'APN e il Papsac è stato trattenuto, rispettivamente, per 17 e 23 mesi.

22 *Plan para la mejora de la gestión, transparencia y escrutinio de las finanzas públicas 2012-2014.*

23 *Tribunal Superior de Cuentas.*

## 30

La Commissione si è sforzata di attenuare i rischi riguardo alla gestione delle finanze pubbliche:

- a) ha contribuito alle valutazioni delle spese pubbliche e della responsabilità finanziaria, mentre l'azione di assistenza tecnica Paapir ha fornito know-how, sfociando nella proposta di azioni maggiormente necessarie ed efficienti. La capacità della presidenza, del Ministero delle finanze e delle unità di controllo interno è stata potenziata. È stata inoltre fornita assistenza per l'analisi delle riforme e il rispetto delle condizioni previste per il sostegno al bilancio. Infine, è stato fatto ricorso all'assistenza a breve termine per migliorare il piano di riforma, redigere attestati sulla disponibilità di bilancio al fine di evitare spese fuori bilancio e consentire al personale di acquisire dimestichezza con il sostegno al bilancio;
- b) dal 2012, successivamente alla stesura della strategia sul dialogo politico (cfr. paragrafo 42), la Commissione ha intensificato il proprio impegno nel dialogo politico sulla gestione delle finanze pubbliche. Al centro del dialogo, il miglioramento della gestione di bilancio che copre aspetti quali il gettito fiscale, la trasparenza del bilancio e i controlli sul deficit e la spesa del settore pubblico (ad esempio, i salari). Il dialogo ha avuto un impatto positivo, ad esempio sull'approvazione del primo bilancio pluriennale (per il periodo 2016-2018) e sull'introduzione di certificati di spesa che ne garantiscono la copertura per limitare la spesa fuori bilancio. Il sistema dei certificati esige che i ministeri assicurino la disponibilità dei finanziamenti prima di contrarre gli impegni;
- c) fra le condizioni stabilite dalla Commissione figura la definizione di un programma di miglioramenti<sup>24</sup> concernenti le priorità politiche, i programmi e i progetti, le riforme, gli indicatori, i valori-obiettivo e i valori di partenza. Tale requisito ha contribuito all'adozione del piano di riforma 2011 (cfr. paragrafo 29). Quanto all'esecuzione del piano di riforma, la Commissione elabora dal 2012 valutazioni strutturate della gestione delle finanze pubbliche, per cui è possibile confrontare le aspettative con l'avanzamento delle riforme. Si tratta di una buona pratica, anche se, non essendo le aspettative definite con precisione, non è chiaro in che misura o entro quale termine saranno realizzate le riforme (cfr. **riquadro 4**).

24 Tale condizione è stata inclusa nella convenzione di finanziamento per l'APN.

## Riquadro 4

## Esempi di aspettative non specificate relative alle riforme

- Le spese fuori bilancio devono essere sostanzialmente ridotte, ma non viene indicato quando o in che misura.
- La prevista introduzione della contabilità per competenza non è corredata di un termine.
- L'uso del conto unico del Tesoro non è corredata di un termine.
- Riguardo all'aumento perseguito della copertura di audit non vengono specificati obiettivi quantificati.

### **La delegazione UE non disponeva delle competenze per gestire sul campo le operazioni di sostegno al bilancio**

#### **31**

La gestione del sostegno al bilancio richiede competenze diverse dalla gestione dei progetti. La delegazione dell'UE in Honduras non disponeva delle competenze macroeconomiche e di gestione delle finanze pubbliche necessarie per gestire sul campo le operazioni di sostegno al bilancio. Fino al 2013, la delegazione dell'UE si avvaleva dell'assistenza prestata dalla delegazione regionale in Nicaragua per le questioni relative al sostegno al bilancio e all'analisi macroeconomica. Benché la delegazione in Honduras possa fare affidamento, in una certa misura, sui servizi centrali, l'assenza di competenze in loco incide tuttora sulla gestione del sostegno al bilancio. Questo aspetto è particolarmente importante in Honduras, dove il sostegno al bilancio è stato fornito malgrado una situazione cronica di instabilità macroeconomica (cfr. paragrafi 25 e 26).

### **In generale, le azioni dell'UE hanno prodotto le realizzazioni previste, ma le debolezze degli strumenti di monitoraggio hanno ostacolato la valutazione dei risultati raggiunti**

#### **32**

Gli auditor della Corte hanno verificato se le azioni siano state attuate come previsto e se le realizzazioni volute siano state conseguite. Hanno inoltre valutato se la Commissione monitori in maniera appropriata l'attuazione delle azioni e la loro performance.

### **Le realizzazioni attese si sono in genere concretizzate, sebbene con alcuni ritardi dovuti principalmente al difficile contesto**

#### **33**

Le attività previste nell'ambito delle azioni della Commissione nei settori prioritari esaminati sono state in genere attuate e le realizzazioni perlopiù conseguite. Nel settore della giustizia e della sicurezza, tuttavia, le realizzazioni previste si sono concretizzate solo parzialmente. Ciò è dovuto al difficile contesto seguito al colpo di Stato del 2009 e al fatto che le autorità nazionali non hanno collaborato sufficientemente nell'esecuzione dei progetti. L'armonizzazione del quadro giuridico, che era uno dei principali obiettivi del programma PASS, non è stata pertanto conseguita.

#### **34**

Sebbene le realizzazioni previste si siano, in genere, concretizzate, sul piano dell'attuazione si sono registrati ritardi in tutti i settori prioritari a causa del colpo di Stato del 2009, della mancanza di un accordo fra il paese e l'FMI nel periodo 2012-2014 (cfr. paragrafo 35) e delle limitazioni di capacità di cui soffrono le autorità nazionali.

**35**

I ritardi, particolarmente rilevanti nel settore forestale, sono stati causati perlopiù dal colpo di Stato del 2009. Dopo l'annullamento, nel 2009, dei programmi forestali iniziali, la Commissione non ha potuto firmare le convenzioni di finanziamento per MOSEF ed EuroFor prima della seconda metà del periodo di programmazione (rispettivamente nel 2011 e nel 2013), e l'attuazione non ha avuto inizio fino alla fine del periodo (ossia nel 2012 e nel 2014). Il MOSEF ha inoltre risentito di successivi ritardi nella stipulazione dei contratti e nell'esecuzione. Tutte le sovvenzioni locali e la maggior parte dei progetti concernenti l'istituto per la conservazione delle foreste sono stati firmati l'ultimo mese prima della scadenza finale per la stipulazione dei contratti. A seguito di tutto ciò, l'assistenza UE al settore forestale verrà probabilmente mantenuta fino al 2019, benché secondo la pianificazione iniziale dovesse concludersi nel 2014.

**Nonostante il ricorso a strumenti diversi, il monitoraggio della performance ha rilevato alcune debolezze****36**

La Commissione ha usato vari strumenti per monitorare il sostegno dell'UE, come indicatori, visite in loco, monitoraggio e valutazioni focalizzate sui risultati. La selezione e l'uso degli indicatori sono stati inficiati da debolezze:

- a) quasi la metà degli indicatori PASS non erano sufficientemente pertinenti, in quanto non connessi agli obiettivi delle azioni;
- b) i progressi di alcuni obiettivi delle azioni non sono stati monitorati mediante indicatori. Fra questi obiettivi figuravano il miglioramento della qualità dei servizi in materia di approvvigionamento idrico e servizi igienico-sanitari, la riduzione della mortalità infantile e materna e la creazione di posti di lavoro dignitosi nel settore forestale;
- c) nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari, gli indicatori riguardavano unicamente le attività, non i risultati, e non erano pienamente in linea con le strategie nazionali. A titolo di esempio, facevano riferimento al numero di persone che avevano ottenuto l'accesso (o migliori condizioni di accesso) all'approvvigionamento idrico e ai servizi igienico-sanitari anziché alla quota nazionale di nuclei familiari aventi accesso all'acqua potabile nelle zone rurali;
- d) spesso gli indicatori non erano corredati dei valori di partenza. Un punto di partenza ben definito è necessario per misurare i progressi compiuti e per valutare se i valori-obiettivo siano non solo realistici ma anche sufficientemente ambiziosi. Laddove erano stati definiti i valori di partenza, non sempre erano affidabili, a causa delle debolezze nella raccolta dei dati da parte delle autorità honduregne;
- e) nel corso dei colloqui, il governo dell'Honduras e vari ministeri hanno messo in discussione la qualità e la pertinenza dei dati di monitoraggio raccolti dall'Istituto nazionale di statistica, i quali differivano talvolta dai dati di monitoraggio provenienti dai ministeri interessati;



## Osservazioni

- f) in alcuni casi, gli indicatori non erano credibili (ad esempio, per il disboscamento illegale) oppure erano definiti solo dopo che i fondi erano stati impegnati. Gli indicatori e i valori-obiettivo per l'APN sono stati selezionati solo dopo la firma della convenzione di finanziamento.

### 37

Anche le visite in loco hanno costituito per la Commissione uno strumento di monitoraggio. Sebbene la Commissione le abbia documentate, le visite in loco non sono state pianificate in base a un'analisi dei rischi.

### 38

Un monitoraggio focalizzato sui risultati è stato condotto da consulenti esterni durante o dopo l'attuazione delle azioni. Nel corso del periodo in esame, sono stati monitorati tutti i settori prioritari e tutte le azioni in cui erano stati compiuti progressi significativi. I consulenti hanno espresso raccomandazioni a cui non è stato dato sistematicamente seguito. In alcuni casi (APN), ciò era imputabile al fatto che le raccomandazioni erano state formulate solo verso la fine del periodo di attuazione, mentre in altri le autorità nazionali non avevano semplicemente intrapreso le azioni necessarie per attuarle.

### **La Commissione si è impegnata attivamente in un dialogo politico costruttivo contribuendo a cambiamenti positivi**

### 39

Gli auditor della Corte hanno verificato se la Commissione avesse un approccio strutturato al dialogo politico che includesse obiettivi chiari, un'interazione frequente, la documentazione dei progressi compiuti e la valutazione dei risultati. Gli auditor hanno anche valutato se il dialogo politico fosse in linea con gli obiettivi delle azioni dell'UE e se fosse attivo, costruttivo e sufficiente a determinare un impatto reale.

### **La Commissione ha definito strategie di dialogo politico pertinenti per la maggior parte dei settori prioritari**

### 40

I termini del dialogo politico dell'UE con l'Honduras sono stati stabiliti nell'accordo di dialogo politico e di cooperazione (cfr. paragrafo 6) e saranno oggetto in futuro dell'accordo di associazione (cfr. paragrafo 5). Il quadro globale per il dialogo politico è appropriato. Dal 2012, la delegazione dell'UE in Honduras ha definito otto strategie di dialogo politico che riguardano la politica macroeconomica, la gestione delle finanze pubbliche, la politica di sviluppo, il lavoro dignitoso, la sicurezza alimentare, la silvicoltura, l'approvvigionamento idrico e i servizi igienico-sanitari e i sistemi di qualità per migliorare la competitività.

### 41

Queste strategie, che sono state aggiornate nel 2013 e nel 2015, contengono gli obiettivi del dialogo politico. Rappresentano una buona pratica, benché siano tendenzialmente generiche e manchino di chiarezza riguardo al numero e al livello dei contatti richiesti. Inoltre, non forniscono una copertura esaustiva: manca ancora una strategia di dialogo specifica per la riduzione della povertà o per la sicurezza e la giustizia.

### 42

Aspetti importanti del dialogo politico sono documentati in relazioni relative al paese stilate dalla delegazione per i servizi centrali della Commissione. Il dialogo è documentato, in parte, anche dai gestori dei progetti, che al momento del ritorno in sede presentano alla Commissione relazioni su riunioni importanti. Relazioni di questo tipo sono state presentate, ad esempio, in materia di salute, istruzione, silvicoltura e sistemi di qualità per migliorare la competitività. L'attuazione delle strategie di dialogo politico non è, però, documentata in maniera esauriente. La Commissione, inoltre, non ha valutato il conseguimento degli obiettivi stabiliti nelle proprie strategie di dialogo politico.

### **Il dialogo politico intavolato dalla Commissione ha facilitato l'attuazione delle azioni UE e condotto ad alcuni miglioramenti tangibili**

### 43

Il dialogo politico è guidato dai donatori piuttosto che dalle autorità nazionali: un approccio alternativo, anche se non è la soluzione preferibile. La Commissione ha compiuto sforzi considerevoli per intavolare un dialogo politico pertinente e costruttivo a tutti i livelli. Quando il dialogo è coordinato con altri donatori, la Commissione partecipa alla maggior parte delle iniziative. La Commissione conduce inoltre il dialogo bilateralmente o tramite comitati direttivi che vigilano sulle azioni da essa finanziate, ad esempio nel settore forestale e nel settore della sicurezza e della giustizia. Nel complesso, il dialogo della Commissione si è svolto in linea con gli obiettivi delle azioni, contribuendo alla loro attuazione.

### 44

Sebbene l'UE sia uno dei principali donatori in Honduras, il contributo finanziario da essa fornito nel periodo in esame è ammontato in media ad appena lo 0,2 % del PIL del paese. L'effetto leva che può sperare di esercitare tramite il dialogo politico è pertanto limitato – di gran lunga inferiore, ad esempio, a quello degli Stati Uniti, il principale partner commerciale dell'Honduras. Ciononostante, il dialogo condotto dalla Commissione ha avuto un impatto che va oltre gli obiettivi delle azioni. Ad esempio:

- a) oltre alle azioni intraprese, la Commissione, attraverso il dialogo nel settore della silvicoltura, ha affrontato altre questioni pertinenti, come la lotta contro l'invasione di scolitidi e i negoziati per un accordo volontario di partenariato fra l'UE e l'Honduras sull'applicazione della normativa forestale, sulla governance e sul commercio. I negoziati hanno avuto successo e nel 2016 sarà probabilmente siglato un accordo che impegnerà l'Honduras a commerciare unicamente legname e prodotti derivati frutto di una raccolta legale e a mettere a punto un sistema per verificare la provenienza legale del proprio legname. I negoziati hanno contribuito inoltre a potenziare le capacità nel settore forestale;
- b) nel campo dei diritti umani<sup>25</sup>, il dialogo politico della Commissione è stato determinante per promuovere l'apertura di un l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani in Honduras. Il governo honduregno ha espresso il proprio consenso e l'Ufficio dovrebbe quindi aprire i battenti a breve. La Commissione ha promosso con successo le riforme legislative, come la legge sulla tutela dei difensori dei diritti umani. Ha inoltre contribuito a creare una piattaforma per il dialogo sui diritti umani con la società civile e con il governo.

## 45

Alcuni fattori hanno indebolito il potenziale impatto del dialogo della Commissione:

- a) gli auditor della Corte hanno trovato pochi elementi da cui risulti che la Commissione ha affrontato, attraverso il dialogo, alcuni ambiti sostenuti dall'APN. Vi sono state, ad esempio, solo poche riunioni bilaterali di carattere tecnico con le autorità nazionali per ovviare a importanti difficoltà nel conseguire gli obiettivi in materia di istruzione<sup>26</sup>. Il dialogo con altri donatori in questo campo ha trattato aspetti generali, come i sistemi di gestione e la nuova legislazione in materia di istruzione. Non ha affrontato gli alti tassi di ripetenza e di abbandono scolastico. Inoltre, nulla attesta che il dialogo politico della Commissione abbia riguardato l'attuazione della strategia relativa alle statistiche nazionali per il 2011-2015 o la riforma della funzione pubblica, sebbene tali aspetti rientrassero nella sfera di applicazione dell'azione;
- b) le autorità honduregne non sono sempre state ricettive nei confronti del dialogo politico intavolato dalla Commissione. Malgrado gli sforzi dell'UE, ad esempio, il governo non ha adottato una politica nazionale per il settore della sicurezza e della giustizia. La Commissione, inoltre, non ha promosso proficuamente l'Osservatorio giudiziario istituito con il sostegno dell'UE. La visibilità e l'efficacia di quest'ultimo sono minacciate dal sostegno erogato dal governo per la creazione di un diverso osservatorio<sup>27</sup>.

25 Questo ambito è strettamente collegato alla sicurezza e alla giustizia.

26 Due riunioni nel 2011, una nel 2012 e una nel 2013.

27 L'altro osservatorio è stato pianificato dalla Missione contro la corruzione e l'impunità in Honduras, una commissione internazionale istituita per indagare sui casi di corruzione. L'Organizzazione degli Stati americani (OAS) ha proposto tale osservatorio per fornire un supporto quadriennale alle autorità nelle indagini e nella persecuzione dei reati e nella realizzazione delle riforme del sistema giudiziario.

**In circostanze difficili per il paese, le azioni dell'UE hanno contribuito a sviluppi positivi, ma la situazione generale in Honduras rimane preoccupante**

**46**

Gli auditor della Corte hanno valutato se le azioni dell'UE abbiano avuto un impatto positivo. A tal fine, hanno analizzato gli sviluppi verificatisi nel settore prioritario e tutti gli eventuali collegamenti fra questi e il sostegno dell'UE.

**Il livello di povertà è aumentato**

**47**

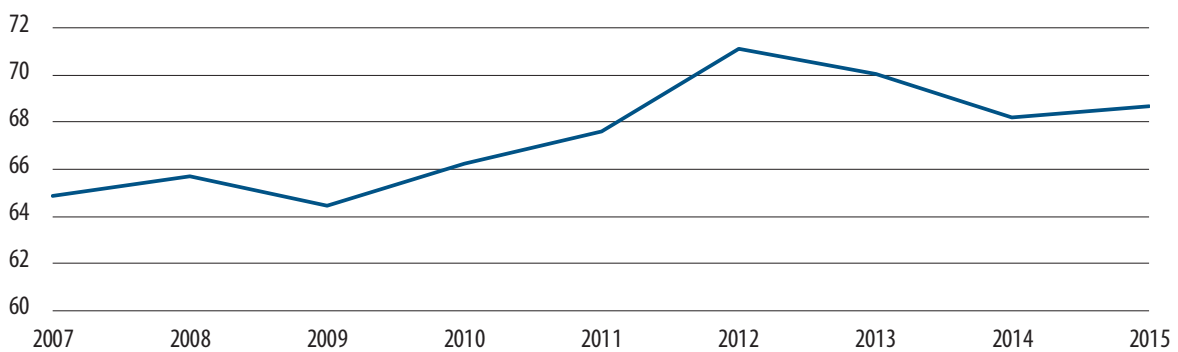
Nonostante l'aumento della spesa sociale, tra il 2007 e il 2015 il livello di povertà, calcolato sulla base del reddito e delle necessità di base, è aumentato (cfr. **grafico 3**). Sebbene la povertà colpisca prevalentemente le zone rurali, l'estrema povertà è fortemente aumentata nelle aree urbane. L'Honduras rimane uno dei paesi più poveri e diseguali<sup>28</sup> dell'America latina.

28 Nel 2014 il coefficiente di Gini era pari allo 0,58 %.

**Grafico 3**

**Il livello di povertà in Honduras (%)**

Tasso di povertà (%)



Fonte: Istituto nazionale di statistica.

## Istruzione

## 48

Nel campo dell'istruzione sono stati raggiunti molti risultati positivi. Il ministero dell'Istruzione ha adottato una nuova legge in materia<sup>29</sup> e numerosi regolamenti. L'ambito in cui si sono registrati maggiori progressi riconosciuti dalla comunità internazionale è il rispetto del numero minimo di 200 giornate di insegnamento all'anno nell'ordinamento scolastico pubblico. In aggiunta, sono stati aperti ogni anno, in aree svantaggiate, circa 400 centri educativi per bambini in età prescolare e i miglioramenti apportati al sistema di amministrazione delle risorse umane hanno condotto all'eliminazione di circa 15 000 posti di insegnamento fantasma.

## 49

Tuttavia, il valore-obiettivo per il 2015 definito dagli obiettivi del millennio riguardo al numero di bambini che completano la scuola elementare non è stato raggiunto. Solo tre dei sette obiettivi quantificati per il 2013 nel piano nazionale per il periodo 2010-2022 (cfr. **riquadro 1**) sono stati raggiunti<sup>30</sup>. Degli indicatori di istruzione definiti dal piano governativo 2010-2014, sette non erano misurabili, dieci hanno mostrato buoni progressi e undici risultati inferiori alle aspettative<sup>31</sup>. Nessuno degli otto valori-obiettivo a titolo dell'APN da raggiungere entro il 2014 è stato conseguito. Per sei di essi, i risultati sono stati persino inferiori ai livelli di partenza<sup>32</sup>.

## 50

Non vi sono elementi che comprovino un forte impatto dell'APN nel settore dell'istruzione. Il bilancio del ministero dell'Istruzione è notevolmente aumentato dal 2007 al 2010, per poi entrare in fase di stagnazione durante l'esecuzione dell'APN. L'efficienza, tuttavia, è cresciuta, con una migliore dotazione finanziaria per l'istruzione prescolastica e una diminuzione degli oneri salariali dal 55 % della spesa nel 2007 al 49 % nel 2014.

## Sanità

## 51

Quattro dei cinque valori-obiettivo dell'APN concernenti la salute sono stati raggiunti. Il numero di nascite avvenute in strutture sanitarie è aumentato, così come il tasso di assistenza prenatale e postparto. Anche il numero di consultazioni mediche nei centri rurali è aumentato. L'obiettivo generale dell'APN in materia di sanità è stato raggiunto, dato che i tassi di mortalità infantile e materna sono leggermente diminuiti nel periodo in esame. Ciononostante, i valori-obiettivo stabiliti nel piano nazionale sanitario per il periodo 2010-2014 e dagli obiettivi di sviluppo del millennio non sono stati raggiunti (cfr. **tabella 1**).

29 Legge fondamentale in materia di istruzione (*Ley Fundamental de Educación*).

30 Il numero di giorni di frequenza scolastica, i tassi di istruzione del ciclo secondario inferiore e il numero medio di anni di frequenza scolastica.

31 Secondo la conclusione della Corte dei conti honduregna.

32 La copertura netta dell'istruzione prescolastica e del terzo ciclo dell'istruzione di base, le competenze matematiche nel terzo livello dell'istruzione di base, la percentuale di bambini che abbandonano il sistema scolastico, la competenza in spagnolo nel primo e nel secondo ciclo dell'istruzione di base.

Tassi di mortalità infantile e materna

		Tasso di mortalità infantile (per 1 000 nati vivi)	Tasso di mortalità materna (per 100 000 nati vivi)
Situazione nel 2009		26	108
Obiettivi	Piano sanitario nazionale 2010-2014 (obiettivi per il 2014)	15	60
	Obiettivi di sviluppo del millennio (obiettivi per il 2015)	16	45
Situazione nel 2014		24	73

Fonte: Istituto nazionale di statistica, Piano sanitario nazionale, Obiettivi di sviluppo del millennio.

52

L'esistenza, tuttavia, della volontà politica necessaria è stata dimostrata da un aumento significativo del bilancio del ministero della Salute nel periodo 2007-2015 e dagli sforzi profusi per accrescere l'efficienza della spesa. In questo settore, la spesa centrale è diminuita, essendo gli oneri salariali scesi dal 18 % al 15,4 % della spesa. Assieme ad altri donatori, l'UE ha contribuito a tali miglioramenti. Debolezze strutturali, la comparsa frequente di focolai di malattie<sup>33</sup> e frequenti cambiamenti ministeriali hanno ostacolato ulteriori progressi.

Servizi di approvvigionamento idrico e igienico-sanitari

53

In Honduras il tasso di accesso all'approvvigionamento idrico e ai servizi igienico-sanitari è relativamente elevato (nel 2012 ne fruivano, rispettivamente, l'86 % e l'80 % dei nuclei familiari)<sup>34</sup>. Tali percentuali raggiungono quasi, o superano, gli obiettivi di sviluppo del millennio per il 2015 (rispettivamente, 88 % e 75 %). Vi sono però fortissime disparità fra aree rurali e urbane. Anche l'acqua potabile rappresenta una sfida importante. Si stima che solo il 10 % della popolazione rurale abbia accesso all'acqua trattata con cloro, contro il 70 % degli abitanti delle aree urbane<sup>35</sup>.

54

Sin dall'inizio dell'attuazione del Papsac nel 2012, non vi sono stati miglioramenti nell'accesso all'acqua di rubinetto (cfr. **grafico 4**) e nei tassi di disponibilità di servizi igienico-sanitari<sup>36</sup> a causa dei livelli di investimento insufficienti<sup>37</sup>. Dal 2007 al 2014 è aumentata la dotazione assegnata all'ente idrico nazionale<sup>38</sup>, ma i fondi supplementari ricevuti dal fornitore del servizio sono stati principalmente assorbiti da spese non discrezionali quali gli stipendi e i pagamenti dei debiti.

33 Come chikungunya, dengue, malaria e Zika.

34 Indagine demografica e sanitaria nazionale 2011-2012, relazione governativa sul piano nazionale per il periodo 2010-2014 e *Foro Nacional de Convergencia*, un'organizzazione della società civile che monitora l'attuazione delle strategie di sviluppo nazionali.

35 Programma nazionale per migliorare la qualità dell'acqua potabile facente parte del piano nazionale per l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari.

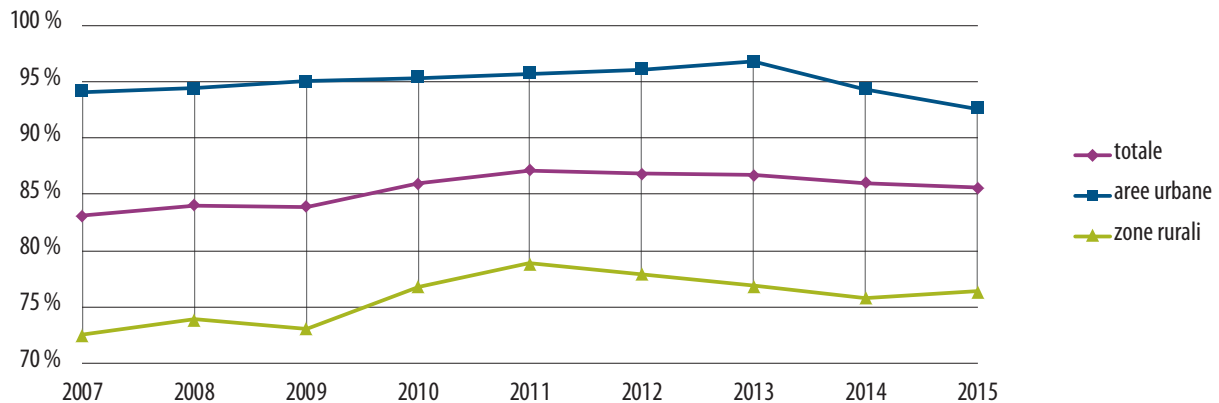
36 Programma comune OMS/Unicef di monitoraggio dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari. Honduras. Aggiornato nel giugno 2015. Inclusi i dati ottenuti dall'Istituto nazionale di statistica.

37 Banca mondiale, *Honduras – A Public Expenditure Review: Decentralisation of water and sanitation services*, 2013.

38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

## Grafico 4

## Nuclei familiari aventi accesso all'acqua di rubinetto in Honduras



Fonte: Istituto nazionale di statistica.

## 55

In questo contesto, il contributo dell'UE al settore è stato relativamente limitato. Le autorità nazionali hanno usato finanziamenti erogati da diversi donatori per fornire a 13 957 persone l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, rafforzando inoltre 20 enti idrici municipali e unità di controllo e vigilanza locali, istituendo tre consigli per i bacini idrografici e approvando il piano nazionale per l'approvvigionamento di acqua potabile e i servizi igienico-sanitari e le relative norme finanziarie.

## Sistemi di qualità per migliorare la competitività

## 56

I valori-obiettivo Papsac sono stati raggiunti. Si trattava di obiettivi di realizzazione concernenti il numero di processi accreditati, di produttori certificati e di campagne di sensibilizzazione. Tuttavia, l'impatto finale di questo sostegno sulla competitività dei prodotti honduregni non può essere misurato. Da alcuni elementi si evince che l'impatto è stato alquanto limitato. Dal 2012 al 2015, le esportazioni sono leggermente aumentate in termini di volume ma complessivamente diminuite in termini di valore. Il volume delle esportazioni verso l'UE ha fatto registrare fluttuazioni, ma in seguito il picco del 2011<sup>39</sup> non è stato più raggiunto, nonostante la firma dell'accordo di associazione nel 2012 (cfr. paragrafo 5).

39 2 800 milioni di kilogrammi per un totale di 2 100 milioni di dollari (fonte: Banca centrale dell'Honduras).

## Il sostegno dell'UE ha dato impulso alle riforme nella gestione delle foreste, ma è troppo presto per rilevare un impatto globale

### 57

Il sostegno dell'UE al settore forestale ha stimolato ulteriori riforme. Associando al sostegno ai progetti la possibilità di ottenere dall'UE un sostegno settoriale al bilancio si è accelerata la formulazione e l'adozione, nel 2013, di una politica settoriale unica che rafforza l'Istituto per la conservazione delle foreste. Il sostegno dell'UE ha contribuito inoltre all'attuazione di riforme volte a migliorare la governance nel settore, a rafforzare la gestione delle foreste municipali e a semplificare le procedure amministrative.

### 58

Le riforme non hanno ancora avuto un impatto generale di rilievo. In Honduras la percentuale di terreni forestali è in realtà diminuita dal 59 % del 2011 al 48 % del 2014<sup>40</sup>. Ciò non solo ha ridotto la superficie forestale del paese, ma ha anche inciso sulla biodiversità. Fra i principali fattori che vi hanno contribuito, figura la superficie ridotta sottoposta a gestione forestale, come dimostra la riduzione del numero di piani di gestione forestali<sup>41</sup>. Di conseguenza, un ettaro su due non era più soggetto a un piano di gestione. Pertanto, problematiche trasversali come gli incendi boschivi sono divenute più difficili da affrontare. Dal 2012, il numero di incendi e la superficie colpita sono in continuo aumento.

### 59

Il fatto che non sia stato ancora rilevato un chiaro impatto dipende da una serie di fattori:

- a) il rafforzamento dell'Istituto per la conservazione delle foreste ha risentito dei ritardi legislativi. Di conseguenza, al momento dell'avviamento di EuroFor, l'Istituto non era ancora pienamente operativo. Si è persa quindi l'opportunità di conseguire una maggiore efficienza nell'attuazione della politica forestale in generale e di EuroFor in particolare;
- b) le autorità nazionali hanno sfruttato in misura molto limitata le risorse di bilancio supplementari risultanti dal sostegno UE per raggiungere gli obiettivi del settore forestale<sup>42</sup>;
- c) il settore ha dovuto far fronte a nuove sfide impegnative, come l'invasione di scolitidi (cfr. paragrafo 44, lettera a)).

40 Annuari statistici forestali dell'Honduras relativi al 2011 e al 2014.

41 Un piano di gestione forestale è un documento di carattere tecnico, giuridico e operativo che illustra come gestire una determinata foresta in maniera sostenibile nell'arco di almeno un quinquennio. Comprende degli obiettivi, un piano di investimento e un programma d'azione.

42 I fondi trasferiti ogni anno dal Tesoro nazionale dell'Honduras all'Istituto per la conservazione delle foreste non sono aumentati nel 2013 e nel 2014. Vi è stato un aumento, al riguardo, nel 2015 (dell'ordine di 1,3 milioni di euro), ma tale importo era nettamente inferiore al sostegno al bilancio erogato fino ad allora dall'UE, pari a 1,8 milioni di euro.



## Il sostegno erogato dall'UE ha aiutato le istituzioni preposte alla giustizia e alla sicurezza pubblica a collaborare maggiormente, ma la situazione del paese rimane critica

### 60

A partire dal 2011, la lotta contro la violenza, l'impunità e la corruzione ha subito un forte impulso in Honduras. Con il sostegno dell'UE, si sono registrati dei progressi. I comitati direttivi PASS ed Eurojusticia hanno migliorato lo scambio di informazioni fra le istituzioni responsabili della giustizia e della pubblica sicurezza, producendo risultati positivi, fra cui la conclusione di accordi interistituzionali concernenti, ad esempio, la condivisione di attività di formazione. Il coordinamento fra istituzioni rimane tuttavia limitato, dato che ciascuna istituzione segue la propria strategia. I tentativi di adottare un'unica politica nazionale in materia di sicurezza e di giustizia e di armonizzare il quadro normativo sono stati inoltre infruttuosi, a causa delle debolezze istituzionali e del difficile contesto seguito al colpo di Stato del 2009.

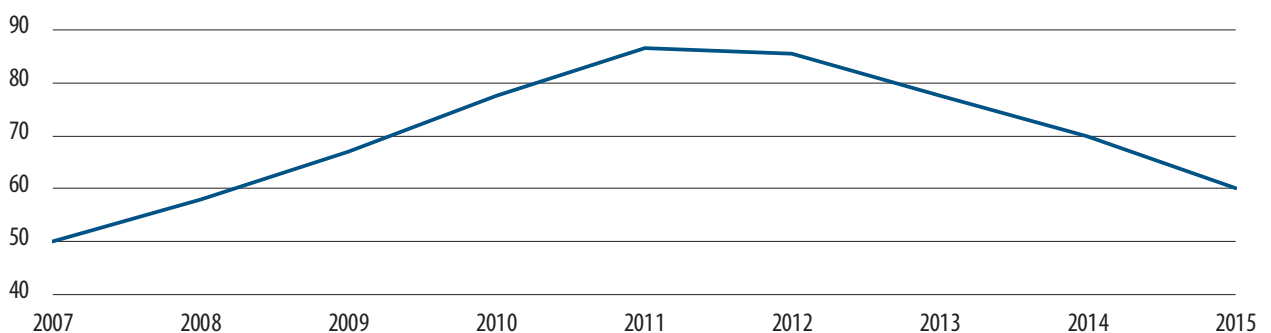
### 61

La violenza diffusa continua ad essere un problema. Se il tasso di omicidi non rispecchia esattamente la situazione globale sul piano della sicurezza, è però un indicatore importante (cfr. **grafico 5**). Nonostante il calo registrato dal 2012, il tasso di omicidi rimane molto alto per la regione (quasi 30 decessi per 100 000 abitanti nell'America centrale) e rispetto ai livelli mondiali (quasi dieci decessi per 100 000 abitanti<sup>43</sup>).

43 Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), *Global Study on Homicide 2013*, disponibile sul sito <https://www.unodc.org/gsh/>

Grafico 5

### Tasso annuo di omicidi per 100 000 abitanti in Honduras



Fonte: polizia honduregna.

### 62

Vi sono diverse interpretazioni riguardo alle cause della diminuzione del tasso di omicidi. Il governo ha optato per la linea dura, ad esempio schierando la polizia militare anziché puntare maggiormente sulla prevenzione. Benché sia possibile che le attività di prevenzione e il rafforzamento delle istituzioni di pubblica sicurezza abbiano contribuito alla diminuzione degli omicidi, non vi sono prove inconfutabili al riguardo. Poiché il contributo finanziario dell'UE era relativamente modesto e dato che alcuni dei principali obiettivi di PASS non erano stati raggiunti, è probabile che l'impatto del finanziamento UE sia stato piuttosto limitato.

# Conclusioni e raccomandazioni

## 63

La Corte ha valutato l'efficacia del sostegno allo sviluppo fornito dall'UE ai settori prioritari in Honduras. Gli auditor della Corte hanno constatato che, in circostanze difficili per il paese, le azioni dell'UE sono state pertinenti, hanno prodotto in genere le realizzazioni attese e contribuito a una serie di sviluppi positivi in questi settori. La situazione generale del paese rimane, però, preoccupante. Il livello di povertà è aumentato, la superficie coperta da foreste è diminuita, persiste una violenza diffusa e il tasso di omicidi è molto elevato. Gli auditor hanno riscontrato debolezze anche nella gestione, da parte della Commissione, dell'assistenza UE. Sulla base di questi elementi, la Corte conclude che il sostegno allo sviluppo erogato dall'UE a favore di settori prioritari in Honduras è stato parzialmente efficace.

## 64

Nel fornire un sostegno allo sviluppo in Honduras, la Commissione ha concentrato opportunamente gli interventi su settori caratterizzati da forti esigenze che, nella maggior parte dei casi, formavano oggetto di strategie nazionali pertinenti e credibili. La flessibilità dell'approccio adottato, tuttavia, ha fatto sì che vari settori ricevessero un sostegno UE solo per un periodo relativamente breve, aumentando il rischio di pregiudicare l'impatto potenziale. Gli auditor hanno inoltre osservato che le azioni intraprese dall'UE per l'erogazione del sostegno avevano obiettivi alquanto generici, e pertanto l'assistenza finanziaria è stata ripartita fra numerosi settori trascurando talvolta necessità prioritarie. Benché in Honduras il coordinamento dei donatori sia ben strutturato, la collaborazione effettiva era relativamente limitata, il che ha creato, in alcuni casi specifici, sovrapposizioni nel sostegno fornito. La Commissione, tuttavia, si sta adoperando per attuare, a partire dal 2018, una programmazione congiunta con gli Stati membri dell'UE (cfr. paragrafi 12-20).

### **Raccomandazione 1 – Rafforzare l'approccio dell'UE accrescendone la coerenza e la focalizzazione**

Nel quadro del prossimo cambiamento di strategia per il sostegno dei settori prioritari in Honduras, la Commissione dovrebbe rafforzare il proprio approccio:

- a) facendo in modo che il sostegno ai settori prioritari sia erogato per una durata sufficiente da consentire il raggiungimento dei valori-obiettivo stabiliti;
- b) focalizzando maggiormente le proprie azioni su ambiti ben definiti che prevedano la fornitura di assistenza a un numero limitato di istituzioni;
- c) proseguendo gli sforzi intrapresi per attuare una programmazione congiunta con gli Stati membri dell'UE e coordinando meglio il proprio approccio con gli altri donatori.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 65

La Commissione ha fornito una parte cospicua della propria assistenza finanziaria sotto forma di sostegno al bilancio, sostenendo in tal modo, in generale, strategie nazionali pertinenti e credibili. La delegazione dell'UE in Honduras non disponeva però delle competenze macroeconomiche e di gestione delle finanze pubbliche necessarie per gestire sul campo le operazioni di sostegno al bilancio. Inoltre, l'erogazione del sostegno al bilancio in Honduras comportava rischi considerevoli legati al contesto macroeconomico e alla gestione delle finanze pubbliche. La Commissione è riuscita, in parte, a mitigare tali rischi attraverso il dialogo e l'assistenza tecnica, nonché stabilendo le condizioni da soddisfare prima dell'erogazione del sostegno al bilancio. La Commissione non ha valutato, in maniera sufficientemente strutturata, l'ammissibilità del sostegno al bilancio per dimostrare se i progressi attesi fossero in procinto di essere conseguiti conformemente ai valori-obiettivo perseguiti e chiaramente definiti. In un caso, ha proceduto all'impegno dei fondi per fornire sostegno al bilancio trattenendo al contempo i versamenti, data l'inosservanza delle condizioni generali di ammissibilità. In tal modo, ha trasmesso al paese partner messaggi contraddittori che hanno pregiudicato l'efficacia dell'aiuto (cfr. paragrafi 21-31).

### Raccomandazione 2 – Rafforzare la gestione delle operazioni di sostegno al bilancio

La Commissione dovrebbe rafforzare ulteriormente la gestione delle proprie operazioni di sostegno al bilancio:

- a) assicurando la coerenza dei messaggi trasmessi al momento dell'adozione delle decisioni su nuovi contratti di sostegno al bilancio. In particolare, la Commissione dovrebbe evitare di procedere a impegni in materia di sostegno al bilancio e di trattenere al contempo i versamenti perché le condizioni di ammissibilità relative al contesto macroeconomico e/o alla gestione delle finanze pubbliche non sono state soddisfatte;
- b) strutturando meglio, in futuro, le valutazioni dell'ammissibilità del sostegno al bilancio per dimostrare se i progressi attesi siano in procinto di essere realizzati conformemente ai valori-obiettivo perseguiti e chiaramente definiti;
- c) garantendo, in occasione del prossimo avvicendamento del personale della delegazione, che la delegazione dell'UE in Honduras disponga di maggiori competenze nei settori macroeconomico e della gestione delle finanze pubbliche.

### 66

La maggior parte delle attività e delle realizzazioni previste per le azioni della Commissione sono state realizzate, seppur con notevoli ritardi dovuti perlopiù a fattori esterni. Il monitoraggio della performance da parte della Commissione presentava debolezze per quanto concerne la selezione e l'uso degli indicatori, la pianificazione delle visite in loco, la tempistica del monitoraggio basato sui risultati e il seguito dato alle raccomandazioni espresse (cfr. paragrafi 32-38).

### Raccomandazione 3 – Rafforzare la misurazione della performance delle azioni UE

---

La Commissione dovrebbe rafforzare ulteriormente la misurazione della performance delle future azioni UE selezionando per tempo indicatori di performance sufficienti, pertinenti e quantificabili e stabilendo per essi i valori di partenza. A tale proposito, dovrebbe considerare di rafforzare i sistemi nazionali per ottenere dati attendibili sull'evoluzione demografica e altre tendenze, in particolare l'Istituto nazionale di statistica. Dovrebbe migliorare la tempistica del proprio monitoraggio incentrato sui risultati e dare sistematicamente seguito alle raccomandazioni che ne scaturiscono.

### 67

La Commissione ha definito strategie per strutturare il proprio dialogo politico con il governo honduregno in vari settori. Si tratta di una buona pratica, anche se queste strategie tendono ad essere piuttosto generiche e non coprono tutti i settori pertinenti, come la riduzione della povertà, la sicurezza e al giustizia. La Commissione, inoltre, non ha proceduto a valutazioni scritte del grado di conseguimento degli obiettivi stabiliti dalle proprie strategie di dialogo. In generale, ha compiuto sforzi considerevoli a tutti i livelli per ottenere un dialogo politico pertinente e costruttivo, che ha contribuito alla realizzazione degli obiettivi delle azioni UE (cfr. paragrafi 39-45).

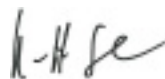
### Raccomandazione 4 – Rafforzare il dialogo politico nei settori prioritari

---

La Commissione dovrebbe rafforzare maggiormente il dialogo politico nei settori prioritari prima del 2018, generalizzando il ricorso alle strategie di dialogo in tutti i settori pertinenti. A tal fine dovrebbe definire con chiarezza i risultati e/o gli effetti che si aspetta possano essere raggiunti attraverso il dialogo. Successivamente, la Commissione dovrebbe procedere a valutazioni scritte del grado di conseguimento degli obiettivi stabiliti dalle proprie strategie di dialogo.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 25 ottobre 2016.

*Per la Corte dei conti europea*



Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

## Mappa dell'Honduras



Cartografia: Eurostat — GISCO, 06/2016

Confini amministrativi: © EuroGeographics © UN-FAO © Geonames

**Assegnazione indicativa delle risorse a settori prioritari in Honduras per i periodi 2007-2013 e 2014-2020**

Periodo	2007-2013		2014-2020
<b>Settore prioritario</b>	<b>Riduzione della povertà</b>		<b>Sicurezza alimentare</b>
<b>Settori interessati</b>	PIN 1 (2007-2010)	PIN 2 (2011-2013)	
	Istruzione	Approvvigionamento idrico e servizi igienico-sanitari	Agricoltura familiare
	Salute	Rafforzamento dei sistemi di qualità	
<b>Importo settore prioritario (milioni di euro)</b>	65,5	45,5	
	<b>111</b>		<b>100</b>
<b>Settore prioritario</b>	<b>Risorse naturali</b>		
<b>Settori interessati</b>	PIN 1 (2007-2010)	PIN 2 (2011-2013)	
	Settore forestale	Settore forestale	
		Fonti di energia rinnovabile	
		Efficienza energetica	
<b>Importo settore prioritario (milioni di euro)</b>	21	47	
	<b>68</b>		
<b>Settore prioritario</b>	<b>Giustizia e pubblica sicurezza</b>		<b>Stato di diritto</b>
<b>Settori interessati</b>	PIN 1 (2007-2010)	PIN 2 (2011-2013)	Lotta alla corruzione
	Sicurezza	Cambiamento de facto da Sicurezza (PASS) a Giustizia (Eurojusticia)	Partecipazione crescente dei cittadini
<b>Importo settore prioritario (milioni di euro)</b>	41	3	
	<b>44</b>		<b>40</b>
<b>Settore prioritario</b>			<b>Occupazione</b>
<b>Settori interessati</b>			Lavoro dignitoso e protezione sociale
<b>Importo settore prioritario (milioni di euro)</b>			<b>85</b>
			<b>Misure di sostegno</b>
			<b>10</b>
<b>Importo totale (milioni di euro)</b>	<b>223</b>		<b>235</b>

Fonte: Commissione europea.

**Sostegno bilaterale all'Honduras: decisioni adottate nel periodo 2007-2015 (in euro)**

<i>Anno della decisione</i>	<i>Denominazione del programma</i>	<i>Importo inizialmente assegnato</i>	<i>Importo del contratto al 31.12.2015</i>	<i>Importo oggetto di contratti al 31.12.2015</i>
<b>Programmi 2007-2013</b>		<b>219 100 000,00</b>	<b>180 704 286,95</b>	<b>116 339 650,22</b>
<b>Riduzione della povertà</b>		<b>102 600 000,00</b>	<b>81 004 660,17</b>	<b>68 906 315,17</b>
2008	Apoyo Presupuestario al Plan de Nación (APN)	60 500 000,00	38 921 310,17	38 921 310,17
2011	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (Papsac)	42 100 000,00	42 083 350,00	29 985 005,00
<b>Risorse naturali</b>		<b>68 000 000,00</b>	<b>66 387 310,95</b>	<b>26 655 622,36</b>
2010	Modernización del sector forestal (MOSEF)	47 000 000,00	46 420 000,00	11 781 637,00
2012	Programa de Apoyo Europeo al Sector Forestal – EuroFor	21 000 000,00	19 967 310,95	14 873 985,36
<b>Sicurezza e giustizia</b>		<b>36 500 000,00</b>	<b>19 148 940,82</b>	<b>10 306 872,92</b>
2007	Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) Fase 1	9 000 000,00	6 811 509,16	6 588 572,38
2013	Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras (Eurojusticia)	27 500 000,00	12 337 431,66	3 718 300,54
<b>Altri programmi 2007-2013</b>		<b>12 000 000,00</b>	<b>14 163 375,01</b>	<b>10 470 839,77</b>
2008	Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública y a la Integración Regional (Paapir)	5 000 000,00	7 548 932,69	6 264 996,94
2009	Phasing Out – Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras (PASAH)	2 000 000,00	1 978 008,79	1 978 008,79
2011	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos (PADH)	5 000 000,00	4 636 433,53	2 227 834,04
<b>Programmi 2014-2020</b>		<b>53 200 000,00</b>	<b>13 395 500,00</b>	<b>2 479 100,00</b>
<b>Sicurezza alimentare</b>		<b>30 000 000,00</b>	<b>3 997 700,00</b>	<b>799 540,00</b>
2014	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (Eurosan)	30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
<b>Occupazione</b>		<b>11 600 000,00</b>	<b>4 698 900,00</b>	<b>839 780,00</b>
2014	Fortalecimiento Institucional del Empleo Decente y la Seguridad Social en Honduras (EURO +LABOR)	11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
<b>Stato di diritto</b>		-	-	-
-		-	-	-
<b>Altro programma 2014-2020 (assistenza tecnica)</b>		<b>10 000 000,00</b>	<b>5 952 150,00</b>	<b>1 187 830,00</b>
2014	Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y a la Gestión de Políticas (Madigep)	10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
<b>TOTALI</b>		<b>272 300 000,00</b>	<b>194 099 786,95</b>	<b>118 818 750,22</b>

Fonte: Commissione europea.



Allegato IV

Condizioni stabilite nelle convenzioni di finanziamento per le azioni UE

Azione	Gestione delle finanze pubbliche	Trasparenza e controllo di bilancio	Stabilità macroeconomica	Riduzione della povertà	Settore forestale
<p><b>APN</b></p>	<p>Progressi soddisfacenti nell'attuazione del programma di gestione delle finanze pubbliche. Sulla base delle conclusioni della valutazione della spesa pubblica e della responsabilità finanziaria, presentazione e attuazione di un programma pluriennale di gestione delle finanze pubbliche che comprenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le priorità politiche;</li> <li>• i programmi e i progetti;</li> <li>• le misure politiche (riforme);</li> <li>• indicatori, valori-obiettivo e valori di partenza relativi ad obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e correlati di un termine;</li> <li>• un bilancio pluriennale.</li> </ul> <p>Negli anni 3 e 4: realizzazione e pubblicazione di una valutazione della spesa pubblica e della responsabilità finanziaria.</p>	<p>Valutazione positiva, da parte della Commissione, dell'esistenza di una politica macroeconomica per tutelare la stabilità economica. La valutazione deve essere basata su quanto segue:</p> <p>presentazione annuale di una strategia macroeconomica aggiornata che illustri le principali misure macroeconomiche e monetarie nonché i risultati e l'evoluzione delle principali variabili macroeconomiche.</p> <p>Attuazione soddisfacente della politica macroeconomica e monetaria, in particolare riguardo ai seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inflazione;</li> <li>• livello delle riserve lorde;</li> <li>• saldo dei conti correnti esteri;</li> <li>• gettito fiscale;</li> <li>• debito pubblico.</li> </ul>	<p>Valutazione soddisfacente, da parte della Commissione, dello stato di avanzamento dell'attuazione del piano governativo. La valutazione deve essere basata su quanto segue:</p> <p>Nell'anno 1: presentazione e pubblicazione del piano governativo.</p> <p>Pubblicazione e presentazione annuale di una relazione sull'attuazione del piano governativo con le seguenti informazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• livello di raggiungimento dei valori-obiettivo e degli indicatori;</li> <li>• livello di realizzazione delle politiche;</li> <li>• esecuzione del bilancio.</li> </ul>	<p>Valutazione soddisfacente, da parte della Commissione, dello stato di avanzamento dell'attuazione del piano governativo. La valutazione deve essere basata su quanto segue:</p> <p>Nell'anno 1: presentazione e pubblicazione del piano governativo.</p> <p>Pubblicazione e presentazione annuale di una relazione sull'attuazione del piano governativo con le seguenti informazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• livello di raggiungimento dei valori-obiettivo e degli indicatori;</li> <li>• livello di realizzazione delle politiche;</li> <li>• esecuzione del bilancio.</li> </ul>	<p>Settore forestale</p>

Allegato IV

Azione	Gestione delle finanze pubbliche	Trasparenza e controllo di bilancio	Stabilità macroeconomica	Riduzione della povertà	Settore forestale
<p><b>Papsac</b></p> <p>Progressi soddisfacenti nell'attuazione del piano di gestione delle finanze pubbliche e/o della riforma della gestione delle finanze pubbliche, in particolare riguardo ai seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• politica e amministrazione fiscale;</li> <li>• sistema integrato di gestione finanziaria; credibilità, trasparenza, controllo e audit del bilancio;</li> <li>• attuazione di una politica completa anticorruzione;</li> <li>• sistemi di acquisizione; appropriata imputazione in bilancio delle tranche.</li> </ul>	<p>Progressi soddisfacenti nella manutenzione di una politica macroeconomica stabile in particolare riguardo ai seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controllo della spesa per stipendi e salari</li> <li>• controllo del debito a tasso variabile</li> <li>• disavanzo dell'amministrazione centrale</li> <li>• servizio del debito</li> <li>• progressi nell'attuazione della legge sulla funzione pubblica</li> <li>• livello delle riserve internazionali</li> </ul>	<p>Nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari, presentazione di relazioni che indichino i progressi compiuti in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rafforzamento della leadership del consiglio nazionale per l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari;</li> <li>• approvazione e avanzamento dell'attuazione della politica settoriale;</li> <li>• riattivazione e funzionamento del comitato settoriale tripartito;</li> <li>• elaborazione e approvazione del piano nazionale per l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari;</li> <li>• progressi nell'attuazione della nuova legge generale sull'acqua;</li> <li>• progressi nell'attuazione della legge quadro sull'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari.</li> </ul> <p>Nell'ambito dei sistemi di qualità per migliorare la competitività, presentazione di relazioni che indichino i progressi compiuti in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• applicazione della legge sulla qualità e il consolidamento delle attività del sistema di qualità nazionale;</li> <li>• attuazione della strategia per la competitività;</li> <li>• consolidamento delle attività del piano strategico per la salute del servizio nazionale agroalimentare.</li> </ul>	<p>Progressi soddisfacenti nella manutenzione di una politica macroeconomica stabile in particolare riguardo ai seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controllo della spesa per stipendi e salari</li> <li>• controllo del debito a tasso variabile</li> <li>• disavanzo dell'amministrazione centrale</li> <li>• servizio del debito</li> <li>• progressi nell'attuazione della legge sulla funzione pubblica</li> <li>• livello delle riserve internazionali</li> </ul>	<p>Nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari, presentazione di relazioni che indichino i progressi compiuti in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rafforzamento della leadership del consiglio nazionale per l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari;</li> <li>• approvazione e avanzamento dell'attuazione della politica settoriale;</li> <li>• riattivazione e funzionamento del comitato settoriale tripartito;</li> <li>• elaborazione e approvazione del piano nazionale per l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari;</li> <li>• progressi nell'attuazione della nuova legge generale sull'acqua;</li> <li>• progressi nell'attuazione della legge quadro sull'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari.</li> </ul> <p>Nell'ambito dei sistemi di qualità per migliorare la competitività, presentazione di relazioni che indichino i progressi compiuti in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• applicazione della legge sulla qualità e il consolidamento delle attività del sistema di qualità nazionale;</li> <li>• attuazione della strategia per la competitività;</li> <li>• consolidamento delle attività del piano strategico per la salute del servizio nazionale agroalimentare.</li> </ul>	<p>Settore forestale</p>

Allegato IV

Azione	Gestione delle finanze pubbliche	Trasparenza e controllo di bilancio	Stabilità macroeconomica	Riduzione della povertà	Settore forestale
<p><b>EuroFor</b></p> <p>Progressi soddisfacenti nell'attuazione dimostrabile del programma per il miglioramento e la riforma della gestione delle finanze pubbliche, in particolare riguardo ai seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• politica e amministrazione fiscale;</li> <li>• sistema integrato di gestione finanziaria;</li> <li>• credibilità, trasparenza, controllo e audit del bilancio;</li> <li>• attuazione di una politica completa anticorruzione;</li> <li>• sistemi di acquisizione;</li> <li>• appropriata imputazione in bilancio delle tranche.</li> </ul>	<p>Informazioni di bilancio coerenti e complete regolarmente disponibili.</p>	<p>Progressi soddisfacenti nel mantenimento di una politica macroeconomica stabile, in particolare riguardo ai seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• controllo della spesa per stipendi e salari;</li> <li>• controllo del debito a tasso variabile;</li> <li>• disavanzo dell'amministrazione centrale;</li> <li>• servizio del debito;</li> <li>• progressi nell'attuazione della legge sulla funzione pubblica;</li> <li>• riforme dei regimi pensionistici e di previdenza sociale;</li> <li>• riforme delle imprese pubbliche.</li> </ul>		<p>Progressi soddisfacenti nell'esecuzione delle politiche strategiche e settoriali, anche attraverso relazioni che attestino i progressi compiuti in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rafforzamento della leadership dell'Istituto per la conservazione delle foreste;</li> <li>• miglioramento della struttura organizzativa dell'Istituto per la conservazione delle foreste;</li> <li>• progressi nell'attuazione del programma nazionale per le foreste;</li> <li>• funzionamento del consiglio consultivo per le foreste in cooperazione con le regioni e i comuni;</li> <li>• progressi nell'attuazione della legge forestale;</li> <li>• riduzione dei costi medi per l'approvvigionamento delle formalità (imposte di gestione) calcolati per metro cubo di legname;</li> <li>• progressi nell'attuazione della strategia nazionale contro il disboscamento illegale, in particolare il sistema IT per il registro, l'amministrazione e il controllo della silvicoltura;</li> <li>• progressi nell'accordo volontario di partenariato fra l'UE e l'Honduras riguardo all'applicazione della normativa forestale, alla governance e al commercio;</li> <li>• aumento qualitativo e quantitativo delle informazioni sul settore e delle informazioni disponibili al pubblico sulla gestione dell'Istituto per la conservazione delle foreste.</li> </ul>	

## Sintesi

### III

La Commissione si sta impegnando al massimo per aiutare il paese a migliorare il suo livello di sviluppo e ritiene che, pur in circostanze difficili, il sostegno allo sviluppo fornito dall'UE abbia effettivamente avuto un impatto nelle aree di intervento.

La Commissione continuerà ad adoperarsi per superare le carenze individuate nella gestione dell'aiuto seguendo i suggerimenti della Corte. Tuttavia, tiene a precisare che non è possibile stabilire in che misura le «debolezze sul piano della gestione» abbiano ostacolato l'impatto dell'UE sullo sviluppo, soprattutto in presenza di un'ampia gamma di fattori esterni.

Per quanto concerne la superficie coperta da foreste, la Commissione sottolinea il fatto che la perdita di terreni forestali è dovuta principalmente a fattori esogeni. A titolo di esempio, l'invasione di scolitidi ha causato la perdita dell'11 % delle foreste del paese.

### IV

È stato necessario modificare in maniera flessibile i settori di intervento prioritari per adeguarsi all'evoluzione delle esigenze del paese.

I programmi indicativi pluriennali dell'UE garantiscono la coerenza, consentendo nel contempo la flessibilità necessaria per tenere conto dei nuovi sviluppi e delle opzioni politiche nazionali. Da qui la necessità di trovare il giusto equilibrio tra un'agenda per la cooperazione rigida e che non risponde alle priorità nazionali e un'agenda che invece si prefigge di adattarsi all'evoluzione delle circostanze nei paesi interessati dagli interventi, mantenendo nel contempo la sostenibilità degli obiettivi a lungo termine.

Con il passare del tempo, la Commissione si è concentrata su una serie di settori più precisamente definiti, come evidenziato dai cambiamenti nell'ordine delle priorità indicato nel programma indicativo pluriennale (PIP) 2014-2020 rispetto a quello indicato nel documento di strategia nazionale (DSN) 2007-2013. In tale contesto, durante i negoziati sul PIP 2014-2020 si è convenuto di comune intesa con il governo di evitare uno strappo rispetto al DSN 2007-2013; l'allineamento con le priorità nazionali è stato molto apprezzato dalle parti interessate honduregne.

Inoltre, la Commissione ritiene di disporre di un'ampia gamma di strumenti adeguati per monitorare la performance, tra cui il dialogo politico, le missioni di controllo e il monitoraggio orientato ai risultati (ROM).

### V

Il gruppo di coordinamento dei donatori G16 in Honduras è uno strumento molto utile per il coordinamento tra i donatori e lavora costantemente dalla sua creazione nel 1998, mettendo sempre in atto principi di efficacia degli aiuti.

Il G16 ha il merito di consentire un dialogo politico a lungo termine tra il governo dell'Honduras e i principali donatori. Di conseguenza, il coordinamento dei donatori in Honduras è ben articolato e strutturato e ha consentito di ridurre al minimo le sovrapposizioni nelle attività di cooperazione.

La programmazione congiunta, che dovrebbe cominciare nel 2018, contribuirà a migliorare gli sforzi di cooperazione rafforzandoli ulteriormente.

### VI

Le strategie di dialogo politico sono specificate nei settori oggetto del sostegno al bilancio e costituiscono uno dei numerosi strumenti a disposizione (sostegno finanziario, assistenza tecnica, monitoraggio ecc.).

Il grado di conseguimento degli obiettivi settoriali è valutato per iscritto in ciascun fascicolo relativo all'erogazione del sostegno al bilancio. L'impatto ottenuto è il risultato della combinazione di tutti i tipi di strumenti e non solo del dialogo politico.

La Commissione continuerà comunque a rafforzare il proprio meccanismo di dialogo politico, in particolare l'attività di valutazione e monitoraggio del suo andamento e della relativa documentazione.

### VII

La Commissione garantisce in ogni circostanza la presenza di competenze macroeconomiche in tutte le sue delegazioni, in base a un approccio costi-benefici. Benché fino a poco tempo fa non disponesse di un esperto in macroeconomia e gestione delle finanze pubbliche, la delegazione ha beneficiato dell'assistenza tecnica dalla delegazione presente in Nicaragua.

Inoltre, la delegazione UE in Honduras ha beneficiato di una vasta gamma di competenze in materia macroeconomica e di gestione delle finanze pubbliche: dai servizi centrali, tramite missioni sul campo, assistenza tecnica (Paapir – Programma di sostegno all'amministrazione pubblica e all'integrazione regionale) e dai contatti quotidiani con i servizi centrali su questioni specifiche.

Inoltre, la Commissione ha organizzato missioni nella sede di Honduras e Washington per monitorare la situazione, comunicando sia l'FMI che con il governo honduregno.

In generale, la Commissione attribuisce la massima importanza alla selezione dei migliori candidati per le delegazioni e il suo personale partecipa regolarmente a programmi di formazione e corsi di aggiornamento.

La delegazione inoltre applica sempre rigorosamente gli orientamenti in materia di sostegno al bilancio nella sua valutazione dei criteri di ammissibilità.

Il sostegno al bilancio fornito è stato coerente e basato su uno stretto dialogo con il paese partner, garantendo un dialogo politico continuo e l'adeguamento a condizioni difficili.

Inoltre, tutti i fascicoli delle erogazioni sono oggetto di un'attenta analisi mentre le decisioni finali sono prese dal comitato direttivo per il sostegno al bilancio (BSSC), un organo decisionale che documenta sempre le decisioni prese dai suoi membri.

Gli orientamenti in materia di sostegno al bilancio prevedono il rispetto dell'approccio dinamico introdotto nella comunicazione sul sostegno al bilancio (COM(2011) 638 definitivo) e nelle relative conclusioni del Consiglio: «In tutte le forme di sostegno al bilancio l'UE applicherà un approccio dinamico e personalizzato all'ammissibilità, concentrandosi sui progressi compiuti nell'attuazione di strategie di riforma del settore credibili e pertinenti onde massimizzare l'impatto sul campo» (conclusioni del Consiglio 9371/12).

### Osservazioni

#### 13

Per quanto concerne il sostegno nel settore dell'energia rinnovabile e dell'efficienza energetica, nel periodo 2011-2013 non si sono svolte attività di cooperazione. Le azioni previste in questi ambiti nel programma indicativo nazionale (PIN) 2007-2013 erano state proposte come seguito dato a precedenti iniziative nel settore dell'elettricità, ossia ai progetti Gauree e Gauree 2 (gestione autonoma e uso razionale dell'energia elettrica).

Tuttavia, nella revisione intermedia (2009), il governo, nella persona del ministro responsabile del settore dell'elettricità, ha indicato che il sostegno in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica non era necessario. Le autorità nazionali competenti per il settore energetico hanno osservato che la legge per l'incentivazione delle energie rinnovabili aveva prodotto nuove fonti di energia rinnovabile grazie ad investimenti privati.

Per questo motivo, la delegazione dell'UE ha incluso delle azioni relative all'energia rinnovabile e all'efficienza energetica nei suoi programmi per la silvicoltura (MOSEF e Clifor). Queste attività sono state svolte come meccanismi di adattamento ai cambiamenti climatici e incentivi per la gestione delle risorse forestali (e non come interventi nel settore energetico).

Quanto ai sistemi di qualità per il miglioramento della competitività, si trattava di una componente complementare della strategia della Commissione per sostenere l'attuazione dell'accordo di associazione dell'UE con l'America centrale.

Anche la firma dell'accordo di associazione dell'UE con l'America centrale il 29 giugno 2012 e l'applicazione provvisoria della parte IV di tale accordo a partire dal 1° agosto 2013 giustificano l'intervento dell'UE a questo proposito.

#### 14

L'UE ha apportato il proprio sostegno a questi settori perché erano considerati prioritari nella strategia di riduzione della povertà del governo.

Inoltre, nel 2006 la delegazione ha partecipato alle discussioni congiunte tra donatori e governo nell'ambito del consiglio consultivo della strategia di riduzione della povertà (*Consejo Consultivo de la ERP*) ai fini di una revisione di tale strategia. Gli investimenti (fondi nazionali e stranieri) si sono concentrati nei seguenti settori: istruzione, sanità e nutrizione, protezione sociale, infrastrutture, produzione e accesso alle risorse, *governance*. Anche questi ambiti sono pertanto divenuti settori prioritari per le azioni di cooperazione dell'UE.

Con riguardo alla brevità del periodo di sostegno, un certo grado di flessibilità nei programmi UE si è reso necessario per reagire e adeguare le attività a una situazione in evoluzione dopo la crisi politica provocata dal colpo di Stato del 2009 (cfr. la risposta della Commissione al punto IV).

#### 15

##### a)

La Commissione sottolinea che il settore forestale è collegato anche alla gestione delle risorse idriche e dei servizi igienico-sanitari, nonché alla protezione del suolo. In quest'ottica, la delegazione ha valutato che il sostegno fornito dal MOSEF ai comuni fosse coerente con gli obiettivi del progetto.

Nella comunità internazionale dei donatori, il MOSEF è il principale progetto che rafforza il coordinamento tra le tre istituzioni competenti per il rilascio di titoli di proprietà sui terreni forestali.

Quella della proprietà fondiaria è per sua natura una questione politica e una grave fonte di preoccupazione in tutta l'America latina. Poiché non si può risolvere esclusivamente mediante progetti di cooperazione, il problema è stato affrontato con una combinazione di altri canali e strumenti: i) l'iniziativa FLEGT (applicazione delle normative, *governance* e commercio nel settore forestale) guidata dall'UE, lo strumento più efficace per promuovere la riforma, ii) il dialogo politico nel contesto dei negoziati per un accordo volontario di partenariato FLEGT bilaterale con l'UE, e iii) contratti specifici per l'assistenza (ad esempio il progetto Procorredor – *Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*).

La Commissione rileva inoltre che i conflitti fondiari in un paese con una ricca diversità culturale e un patrimonio culturale solido si possono affrontare in due modi: la regolarizzazione fondiaria e i meccanismi di consultazione delle comunità locali. Il sostegno dell'UE per la regolarizzazione fondiaria si basa quindi su un approccio graduale.

### b)

Durante il periodo oggetto dell'audit, l'Honduras ha modificato la sua legge sull'istruzione per estendere l'istruzione primaria fino alla nona classe; i donatori hanno adeguato di conseguenza il sostegno fornito.

### 16

Le richieste di assistenza tecnica hanno sempre superato le offerte disponibili. Un meccanismo di determinazione della priorità è stato attuato mediante comitati tecnici con rappresentanti dell'UE, del governo honduregno e delle istituzioni competenti (in materia di sanità, qualità, risorse idriche e servizi igienico-sanitari).

Il coordinamento dei donatori era ben strutturato e pertanto le esigenze rilevanti scartate sono state sottoposte alla stessa analisi costo-efficacia.

Gli ambiti pertinenti che non hanno beneficiato di finanziamenti saranno oggetto di un'attenta analisi per valutare quali azioni/misure alternative si possano prendere per sostenerli.

### Risposta comune al paragrafo 16, lettere da a) a c)

Grazie al programma Paapir, basato sulla domanda, la Commissione è stata in grado di fornire assistenza tecnica a settori con esigenze fondamentali, a seguito di un'attenta valutazione e della determinazione delle priorità.

La Commissione rileva che era impossibile soddisfare tutte le richieste.

### a)

In aggiunta alla risposta comune di cui sopra, nel caso specifico del settore sanitario lo studio sulla carenza di vitamine e sali minerali è stato approvato dal comitato tecnico del Paapir nel 2013, ma successivamente non è stato effettuato.

### 18

La Commissione ritiene che si siano compiuti adeguati progressi verso una ripartizione efficace dei compiti tra donatori. A titolo di esempio, GIZ si è occupata dei cambiamenti climatici e della silvicoltura, mentre la Spagna si è occupata della *governance* e delle riforme nel settore della giustizia.

Al livello della delegazione, si è definita una tabella di marcia per la programmazione congiunta dopo il 2018. Nel corso del 2016 sarà effettuata un'analisi del contesto nazionale in Honduras a questo proposito.

### 19

La Commissione si sta adoperando costantemente per promuovere la cooperazione con il governo honduregno e con tutti i donatori. L'attività di coordinamento riguarda principalmente gli Stati membri dell'UE. La delegazione UE è molto attiva anche nel G16, nell'intento di giungere al miglior coordinamento possibile con i principali donatori presenti in Honduras.

### Riquadro 3 – Sovrapposizioni di finanziamenti

La Commissione ritiene che, benché siano diversi, gli approcci dei donatori possano risultare complementari.

Nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari, tutti i comuni coinvolti nel progetto hanno ricevuto sostegno, ma non tutti hanno beneficiato di investimenti nelle infrastrutture. Inoltre, sono state create COMAS (commissione comunale per le risorse idriche e i servizi igienico sanitari) e USCL (unità di monitoraggio e controllo locale) competenti per tutti i comuni. Il sostegno ai comuni si è basato sullo sviluppo delle capacità tramite queste due entità.

### 20

La delegazione si considera molto attiva nel coordinamento con altri donatori, con la conseguente riduzione del rischio di sovrapposizioni, mentre gli inventari dei donatori richiedono molto tempo e non sempre sono lo strumento più efficace. Il coordinamento svolto dai beneficiari, basato sulla responsabilizzazione e sul dialogo politico, sembra produrre risultati migliori.

### 23

L'ammissibilità del settore è stata oggetto di una valutazione completa ai sensi degli orientamenti in materia di sostegno al bilancio. Su questa base si è concluso che la politica settoriale era sufficientemente credibile e pertinente per consentire un programma soddisfacente di sostegno al bilancio.

A condizione che sia sufficientemente credibile e che presenti elementi di pertinenza, una politica settoriale può essere migliorata e rafforzata nel corso del tempo, nell'ambito di un programma costante di sostegno al bilancio e in conseguenza del dialogo politico e dell'assistenza tecnica.

La Commissione rileva inoltre che il sostegno ai sistemi di qualità è stato attuato nel contesto dell'accordo di associazione dell'UE con l'America centrale ed è stato convalidato dal governo.

### 26

La Commissione ritiene che un'analisi strutturata ai fini del criterio di ammissibilità della stabilità macroeconomica sia importante e si debba effettuare sulla base degli orientamenti in materia di sostegno al bilancio.



Nei casi citati dalla Corte, i progressi si sono basati su una serie di indicatori specifici, la cui evoluzione ha dimostrato un andamento positivo e l'assenza di deterioramento in una congiuntura molto complessa.

Per quanto concerne l'assenza di un accordo tra il governo dell'Honduras e l'FMI, negli orientamenti in materia di sostegno al bilancio si fa riferimento a una situazione simile. Al punto 5.1.2 si afferma che d'altro canto, l'assenza di un programma dell'FMI non implica necessariamente che non sia rispettato il criterio dell'ammissibilità macroeconomica [...]. Laddove l'attuazione sia insoddisfacente ovvero non esista un programma dell'FMI a causa di difficoltà nel concordarlo, un paese può comunque essere ammissibile se gli obiettivi del programma di sostegno al bilancio non sono a rischio, in particolare se si tratta di un sostegno sotto forma di un contratto di riforma settoriale

Anche tenendo conto della decisione dell'FMI, la Commissione ha concluso che il disaccordo su un dettaglio secondario e molto tecnico non precludesse una valutazione generale positiva e l'ulteriore sostegno agli sforzi del governo per ripristinare la stabilità macroeconomica.

### 27

La preparazione del programma di sostegno al bilancio in un settore specifico può avvenire anche quando altri programmi non effettuano erogazioni, nel quadro del dialogo politico e del sostegno costanti al governo honduregno in diversi settori/politiche. Il messaggio generale è di assistere il paese partner tramite il sostegno al bilancio malgrado le difficoltà in vari settori.

La delegazione ha effettivamente perseguito il dialogo politico nei periodi citati nella nota a piè di pagina, ma questo non si dovrebbe considerare come un messaggio contraddittorio rispetto al fatto di trattenere i versamenti del sostegno al bilancio.

Inoltre, la firma di una convenzione di finanziamento per il sostegno al bilancio offre un'opportunità aggiuntiva di negoziato per l'UE.

La Commissione non vede alcuna contraddizione nella firma di Eurofor. Va notato che questo programma conteneva una componente molto consistente di assistenza tecnica gestita tramite la cooperazione delegata. Occorreva che si avviasse immediatamente e dal dialogo politico era emerso chiaramente che non si sarebbero effettuate erogazioni finché non si fosse risolta la situazione macroeconomica.

### 28

La Commissione ha fortemente sostenuto la riforma della gestione delle finanze pubbliche in Honduras mantenendo un dialogo molto stretto e costante per favorire miglioramenti e progressi in quest'ambito.

Il miglioramento delle finanze pubbliche è monitorato dalle valutazioni successive PEFA, che corrispondono ad un partenariato globale tra donatori e il governo.

### 29

La Commissione riconosce le debolezze, ma i progressi sono notevoli e sono in atto graduali miglioramenti.

La congiuntura macroeconomica e politica del paese ha rallentato le misure di riforma. Tuttavia, si sono registrati dei progressi e questa evoluzione positiva è anche più rilevante, importante e difficile da conseguire in un ambiente complesso come quello dell'Honduras.

Inoltre, la Commissione ritiene che sia molto difficile soddisfare le aspettative sul calendario della riforma. Benché sussistano delle difficoltà, si sono raggiunti traguardi importanti, in particolare grazie al sostegno dell'UE, come ad esempio la creazione di certificati di disponibilità di bilancio per evitare scostamenti dalla spesa pianificata dai ministeri interessati. Questa innovazione è stata introdotta in seguito alle missioni della sede centrale e al dialogo con l'assistenza tecnica locale e l'FMI.

### Risposta comune al paragrafo 29, lettere da a) a c)

La Commissione concorda con le conclusioni della Corte e intende adoperarsi per monitorare le politiche e le prestazioni in quest'ambito.

Come rilevato dalla Corte nel paragrafo 30, questa valutazione accurata è servita alla Commissione per orientare correttamente il dialogo politico e le iniziative di rafforzamento della capacità negli ambiti della gestione delle finanze pubbliche che richiedono la maggiore attenzione e nel coordinamento con altri donatori.

In questo modo, la Commissione sostiene con coerenza gli sforzi del governo per migliorare la performance nella gestione delle finanze pubbliche.

#### d)

L'ultima valutazione PEFA disponibile consente di stabilire una serie di azioni per migliorare la situazione. Questo aspetto è affrontato nel dialogo politico della Commissione con il governo dell'Honduras.

#### e)

Questo aspetto è affrontato nel dialogo politico della Commissione con il governo dell'Honduras.

#### f)

La corruzione rappresenta una sfida per la *governance* democratica e lo Stato di diritto.

Nel contempo, tuttavia, nonostante un difficile contesto di fondo, il nuovo codice penale (*Código Penal*) è in corso di revisione con il sostegno della Spagna e del programma Eurojusticia (nel quadro del processo di socializzazione del nuovo progetto di codice penale). Inoltre, nel quadro del PIP 2014-2020 è in corso di definizione un progetto contro la corruzione.

La Commissione sostiene anche un'iniziativa presso i giovani, affinché siano informati sui loro diritti e respingano le pratiche di corruzione («*Participación e incidencia a multinivel y multiactor en el marco de procesos de veeduría social en Honduras, en tema de violaciones, promoción y defensa de los derechos fundamentales de la juventud*», rif. EIDHR/2015/369-295).

## 30

#### c)

La Commissione intende continuare ad adoperarsi per definire i parametri di riferimento a fronte dei quali valutare i progressi compiuti.

Per alcuni criteri (in particolare la gestione delle finanze pubbliche) sono particolarmente importanti i progressi compiuti rispetto ai traguardi iniziali della riforma; per altri (ad esempio gli aspetti macroeconomici), per confermare l'ammissibilità è sufficiente il mantenimento di politiche orientate alla stabilità.

## Risposte della Commissione

Inoltre, il dialogo politico in atto accompagnerà il processo di riforma offrendo l'opportunità di chiarire le aspettative.

### Riquadro 4 – Esempi di aspettative non specificate relative alle riforme

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 27.

#### 31

Il responsabile della cooperazione e i gestori dei progetti coinvolti negli interventi di sostegno al bilancio hanno seguito corsi di formazione tecnica in materia di sostegno al bilancio e si avvalgono della propria esperienza professionale per stabilire le competenze necessarie in materia di gestione delle finanze pubbliche.

Inoltre, è stata predisposta una solida assistenza tecnica (Paapir) a favore delle attività di sostegno al bilancio (cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo VII).

La delegazione beneficia altresì di una vasta gamma di competenze in materia macroeconomica e di gestione delle finanze pubbliche: dalla sede centrale, tramite missioni sul campo, assistenza tecnica e contatti regolari con la sede centrale su questioni specifiche.

#### 33

Per quanto riguarda il settore della sicurezza e della giustizia, si sono ottenuti alcuni risultati molto positivi, nonostante le particolari difficoltà presenti nel settore.

A titolo di esempio, l'avvio della formazione interistituzionale degli operatori di giustizia (giudici, polizia e procuratori) ha avuto un'ottima riuscita. Le iniziative di formazione sono state avviate e condotte per la prima volta come corsi ufficiali che portano all'accREDITAMENTO accademico.

Anche il sostegno alle ONG finanziato tramite PASS è stato attuato con successo, così come la componente relativa all'equipaggiamento dei beneficiari.

#### 35

A causa del colpo di Stato del 2009, non è stato possibile per la delegazione proseguire nella definizione del progetto, soprattutto perché il governo non è stato riconosciuto ufficialmente fino alla metà del 2010.

Il ritardo nell'attuazione del progetto MOSEF è dovuto in parte all'incendio divampato negli uffici dell'ICF (*Institute of Forest Conservation*), sede del MOSEF.

#### 36

##### a)

La Commissione ritiene che sia necessario tenere conto del contesto della progettazione e dell'approvazione di PASS. In effetti, quando il programma PASS è stato approvato nel 2008, i suoi obiettivi erano indubbiamente ambiziosi ma realistici e le relative azioni erano ritenute appropriate in quel contesto.

La crisi istituzionale del 2009 sfociata in un colpo di Stato ha modificato radicalmente il panorama e tutti gli sforzi della nuova amministrazione sono stati assorbiti dal ripristino della «istituzionalità» dello Stato honduregno. Inoltre, la criminalità organizzata ha approfittato del colpo di Stato e dei suoi strascichi per rafforzare la propria influenza. Le istituzioni governative erano notevolmente indebolite e dimostravano una scarsa capacità e volontà politica.

Tenuto conto di tutte queste difficoltà, sarebbe corretto affermare che malgrado le circostanze avverse generate dall'instabilità politica del 2009, PASS ha prodotto risultati significativi, pur non soddisfacendo le aspettative iniziali.

### b)

Non tutti gli ambiti di una politica settoriale devono essere tradotti in indicatori specifici; per alcuni indicatori, è sufficiente prendere in considerazione solo alcuni settori. Inoltre, i progressi settoriali generali e quindi tutti gli obiettivi delle azioni sono monitorati nella valutazione dei progressi delle politiche settoriali.

Nel caso dell'APN, l'avanzamento delle azioni è stato monitorato, ma per riferire sui risultati del programma di sostegno al bilancio sono stati utilizzati gli indicatori del piano nazionale honduregno.

### c)

Dato che al momento della progettazione gli indicatori delle strategie nazionali erano in corso di convalida e non erano sufficientemente dettagliati per essere misurati, si è reso necessario proporre un indicatore *ad hoc* nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari.

### d)

La Commissione ha fornito un sostegno specifico per migliorare i dati statistici.

### e)

La Commissione si è impegnata con il governo per porre rimedio alla situazione.

### f)

Nel caso dell'APN, al momento della firma della convenzione di finanziamento la situazione politica del paese non era favorevole per la selezione e l'adozione di indicatori per il programma.

Questa circostanza è stata anche comunicata dalla delegazione nella nota esplicativa standard per l'adozione della clausola addizionale 1 alla convenzione di finanziamento dell'APN, nella quale si dichiara che nel biennio 2008-2009 la crisi politica ed economica del paese ha reso impossibile negoziare una convenzione di finanziamento operativa, poiché i prerequisiti per un programma di sostegno al bilancio non erano più soddisfatti poco dopo la decisione della Commissione di finanziare l'accordo.

Di conseguenza, dopo che nel paese è stato ripristinato lo Stato di diritto, si sono svolti i negoziati per definire gli indicatori, basati integralmente sulle nuove strategie governative.

### 37

Delle visite in loco sono pianificate in base a diversi criteri, tra cui la determinazione delle priorità delle visite a progetti/programmi che presentano difficoltà, al fine di garantire uno stretto monitoraggio per mitigare i rischi.

L'insieme degli indicatori chiave di performance (KPI) per il 2015 indica che la percentuale di progetti problematici soggetti ad attività di monitoraggio o valutazione nel corso dell'anno è stata pari al 100 %.

La Commissione intende monitorare da vicino tutti i progetti per i quali sono stati individuati rischi o carenze, anche per mezzo di visite in loco mirate.

### 38

Recentemente, la Commissione ha studiato una metodologia per controllare il sostegno al bilancio nel quadro del monitoraggio incentrato sui risultati (ROM) e l'ha sperimentata per la prima volta in Honduras.

Benché dal ROM eseguito per l'APN nel settembre 2013 non siano emerse raccomandazioni specifiche, le osservazioni riportate dagli esperti sono state ritenute utili dalla delegazione per individuare e formulare interventi di sostegno al bilancio nel quadro del PIP 2014-2020.

La Commissione intende perseguire l'integrazione sistematica delle raccomandazioni del ROM nei programmi in corso.

### 41

Tutte le strategie di dialogo definite dalla delegazione UE s'intendono nel contesto della riduzione della povertà.

In futuro, la delegazione perfezionerà ulteriormente il dialogo politico.

### 42

Per i settori oggetto del sostegno al bilancio vengono definite strategie di dialogo politico, regolarmente aggiornate dalla delegazione UE e di cui si tiene adeguatamente conto prima di ciascuna erogazione del sostegno al bilancio.

Inoltre, per loro natura tali strategie fanno parte di un ampio spettro di strumenti diversi (ad esempio assistenza tecnica e sostegno finanziario). L'impatto ottenuto risulta dalla combinazione di tutti i tipi di strumenti ed esse non dovrebbero quindi essere considerate singolarmente.

La Commissione intende comunque continuare ad impegnarsi per migliorare la documentazione del dialogo politico e la sua valutazione.

### 44

L'effetto leva dipende da molti fattori, tra cui il contributo finanziario e aspetti politici, sociali, culturali e commerciali e non può essere confrontato con quello di altri paesi esclusivamente sulla base delle condizioni finanziarie e commerciali.

Benché i fondi dell'UE rappresentino una piccola quota del bilancio del governo, la Commissione vede l'effetto leva effettivo ottenuto alla luce della capacità tecnica che l'UE è stata in grado di fornire.

A titolo di esempio, nel caso della gestione delle finanze pubbliche e della stabilità macroeconomica, il sostegno è stato importante e utile per l'Honduras e ha consentito all'UE di esercitare una considerevole influenza politica.

### 45

#### a)

Si sono tenuti incontri bilaterali per affrontare, attraverso il dialogo politico, gli ambiti sostenuti dall'APN. Il dialogo politico dell'UE sull'istruzione si è tenuto nel contesto del gruppo di lavoro dei donatori sull'istruzione, denominato MERECE. Le riunioni sono state numerose e costanti per tutto il periodo e il numero di incontri è stato ritenuto sufficiente e adeguato alle risorse disponibili.

La strategia relativa alle statistiche nazionali e la riforma della funzione pubblica rientravano entrambe negli indicatori del programma APN e pertanto hanno dovuto essere incluse nel dialogo politico con le autorità honduregne.

#### b)

Con l'arrivo della missione a sostegno della lotta contro la corruzione e l'impunità in Honduras (Maccih) si è corso il rischio della creazione di un altro osservatorio. Tuttavia, il forte coinvolgimento della delegazione UE nel coordinamento con gli altri donatori ha contenuto il rischio di duplicazione degli sforzi.

Attualmente l'UE è uno dei donatori della Maccih, con una posizione di primo piano per garantire la complementarietà nel settore.

### 47

L'evoluzione della povertà deve essere valutata tenendo conto anche di fattori esterni.

Sarebbe opportuno valutare come sarebbero evoluti i livelli di povertà senza l'impatto dei programmi di cooperazione dell'UE.

La Commissione ritiene che, in assenza dell'intervento dell'UE, l'impatto della crisi finanziaria mondiale del 2008 sui livelli di povertà sarebbe stato molto peggiore.

### 49

Gli indicatori sono stati negoziati con il governo sulla base di una strategia nazionale di riforma settoriale.

Per affrontare questi temi, la Commissione si avvale del sostegno dell'assistenza tecnica e del dialogo politico.

### 50

Secondo la Commissione, il fatto che gli oneri salariali nel settore dell'istruzione siano scesi dal 55 % al 49 % in un paese difficile come l'Honduras è di per sé un risultato positivo.

Poiché non esiste una valutazione sistematica dell'APN e del suo impatto sull'istruzione, è piuttosto difficile valutare in modo obiettivo gli effetti del sostegno al bilancio.

### 51

La Commissione ritiene che l'APN sia stato uno degli interventi di maggior successo nel settore sanitario. Gli obiettivi della convenzione di finanziamento, che sono gli stessi del piano di sviluppo nazionale (*Plan de Nación*), sono stati raggiunti nel periodo 2010-2014 con i seguenti risultati:

- nel 2013, il 66 % delle nascite è avvenuto in strutture sanitarie (in aumento rispetto al 53 % nel 2009). L'aumento equivale a 20 555 nascite;
- nel 2013, il 61 % delle neo-mamme ha avuto accesso all'assistenza post-parto nelle prime sei settimane dopo la nascita (in aumento rispetto al 51 % nel 2009);
- il tasso di prevalenza (per mille) della diarrea nei bambini sotto i cinque anni di età è diminuito da 148 nel 2009 a 126 nel 2013;
- il tasso di prevalenza (per mille) delle infezioni respiratorie acute (polmonite/broncopolmonite) nei bambini sotto i cinque anni di età è diminuito da 49 nel 2009 a 45 nel 2013.

### 52

Secondo la Commissione, gli indicatori che dimostrano progressi nel settore sono molto incoraggianti, nonostante le persistenti debolezze citate.

### 54

L'UE è intervenuta nel settore che, in base al programma comune di monitoraggio (effettuato ogni due anni sotto la guida dell'ONU), ha registrato nelle zone rurali un aumento del 24 % nell'accesso all'acqua di acquedotto e del 45 % nell'accesso a servizi igienico-sanitari migliori. Questo miglioramento significativo è avvenuto nel periodo 1990-2015.

### 55

Questi indicatori si riferiscono a rapporti ufficiali sulle attività per indicatori specifici del Papsac e non rappresentano tutti i risultati del contributo UE al settore.

È importante porre l'accento sui risultati ottenuti grazie all'intervento dell'UE nel quadro della politica settoriale, quali l'approvazione delle politiche nazionali per l'acqua e i servizi igienico-sanitari e i relativi piani operativi.

Inoltre, l'assistenza tecnica dell'UE ha contribuito a numerosi studi a sostegno delle istituzioni del settore.

### 56

L'obiettivo di condizionare il volume delle esportazioni honduregne verso l'UE è un obiettivo molto ambizioso, che dipende da fattori esterni. Gli effetti dell'accordo di associazione saranno pienamente evidenti solo a più lungo termine.

### 58

Questa panoramica del settore illustra bene la portata delle sfide da affrontare per migliorare il settore forestale in un paese caratterizzato da un'elevata vulnerabilità nei confronti dei cambiamenti climatici. Indubbiamente, il miglioramento della *governance* del settore è un aspetto fondamentale; occorre tener conto dello scenario e dei rischi di un mancato intervento oltre ad analizzare la situazione prima e dopo il completamento del progetto.

La situazione è ulteriormente aggravata dall'invasione di scolitidi che ostacola gli sforzi compiuti nel settore.

### 59

#### a)

Il fatto che l'Istituto non fosse pienamente operativo era dovuto a ritardi legislativi indipendenti dalla volontà della Commissione. Inoltre, l'UE contribuisce al rafforzamento istituzionale nel settore, migliorando l'attuazione della politica forestale.

#### b)

Il sostegno al bilancio mira a monitorare la conformità agli indicatori e non necessariamente aumentare la dotazione di bilancio dell'istituzione. Ai fini dell'attuazione di una strategia settoriale da parte del governo non è necessario aumentare il bilancio dell'istituzione pertinente.

### 60

Violenza, impunità e corruzione sono tra i problemi più difficili da affrontare in qualsiasi paese. La Commissione ritiene che PASS ed Eurojusticia abbiano contribuito a apportare una risposta istituzionale più coordinata, concorda sul fatto che non si sia ancora adottata un'unica politica nazionale in materia di sicurezza e di giustizia e si sta impegnando al massimo per conseguire tale obiettivo, attraverso i programmi in corso di attuazione e interventi generali nel settore.

Inoltre, benché il coordinamento interistituzionale resti limitato, l'UE è l'unico donatore che promuove il coordinamento tra le tre istituzioni del settore: ministero per i Diritti umani, la giustizia, la governance e il decentramento (*Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización*), magistratura (*Poder Judicial*) e procura generale (*Ministerio Público*).

### 62

PASS è stato messo a punto in condizioni politiche particolari. Dopo il colpo di Stato del 2009, la cooperazione è stata interrotta per un anno; quando è ripresa, le condizioni e le priorità politiche erano cambiate in misura significativa e hanno continuato a farlo nel corso del programma, a causa di un'impennata negli omicidi. Il progetto ha subito notevoli adattamenti pratici, con la semplificazione della matrice logica di riferimento.



### Conclusioni e raccomandazioni

#### 63

La Commissione prende atto della valutazione positiva dei suoi interventi da parte della Corte.

Esistono fattori esterni indipendenti dal controllo dell'UE, che incidono sui risultati e sull'impatto degli interventi della Commissione. La crisi politica del 2009 ha influito su tutte le attività nel paese. Se l'UE non avesse fornito sostegno ai settori prioritari, questi ultimi sarebbero stati trovati in condizioni ancora più difficili.

Per quanto concerne i tassi di deforestazione nel periodo 2000-2014, una nuova valutazione sarà pubblicata entro la fine del 2016. Inoltre, le perdite di superfici forestali sono dovute in gran parte a fattori esogeni (come l'invasione di scolitidi) che sfuggono al controllo della Commissione.

#### 64

La Commissione ritiene che la cooperazione sia stata incoraggiante.

L'attuale programmazione che prevede interventi a medio e lungo termine in ciascun settore, attraverso le stesse istituzioni principali, assicura la coerenza nella cooperazione dell'UE e riduce il rischio di pregiudicare l'impatto. La forte componente di cooperazione delegata e programmazione congiunta con gli Stati membri (Germania e Spagna) contribuisce a minimizzare tali rischi.

### Raccomandazione 1 – Rafforzare l'approccio dell'UE accrescendone la coerenza e la focalizzazione

#### a)

La Commissione accetta la raccomandazione.

#### b)

La Commissione accetta la raccomandazione e continuerà a perseguire il giusto equilibrio e a concentrarsi sui settori che garantiscono il massimo impatto.

#### c)

La Commissione accetta la raccomandazione.

La delegazione sta già lavorando per attuare la programmazione congiunta e intende raddoppiare i propri sforzi per realizzarla entro il 2018.

La programmazione congiunta è in atto e procede secondo la tabella di marcia. Diverse azioni sono in fase di attuazione tramite la cooperazione delegata sotto la guida delle stesse istituzioni, quali: UTSAN (Unità tecnica per la sicurezza alimentare e la nutrizione) nel settore della sicurezza alimentare (UE e FAO); ministero dell'Occupazione nel settore dell'occupazione (UE e Spagna); ministero dell'Ambiente nel settore forestale (UE e Germania).

### 65

Gli orientamenti in materia di sostegno al bilancio contengono istruzioni molto dettagliate sulla gestione del rischio e sui relativi strumenti. Il principale strumento utilizzato è il quadro per la gestione del rischio, introdotto gradualmente nella gestione dei programmi di sostegno al bilancio in Honduras.

Riguardo alla valutazione dell'ammissibilità, le norme per l'erogazione del sostegno al bilancio sono chiare e rigorose. Per consentire l'erogazione devono essere soddisfatti quattro criteri di ammissibilità, tra cui la presenza di progressi e sviluppi nelle politiche orientate alla stabilità macroeconomica.

Il governo ha dimostrato di impegnarsi e di compiere progressi nel tentativo di mantenere e sostenere politiche orientate alla stabilità macroeconomica in base a un'analisi generale effettuata dalla delegazione, secondo quanto documentato nelle relazioni sull'ammissibilità trasmesse.

### Raccomandazione 2 – Rafforzare la gestione delle operazioni di sostegno al bilancio

#### a)

La Commissione accetta la raccomandazione in quanto è del parere che i messaggi al governo dell'Honduras siano già coerenti. Attualmente, il comitato direttivo per il sostegno al bilancio conferma le opzioni strategiche e consente solo alla delegazione di attuare i programmi di sostegno al bilancio considerando il breve, medio e lungo periodo in maniera coerente.

La Commissione adotta un approccio di ampio dialogo politico con l'Honduras. L'impegno del governo nei confronti delle riforme è un elemento essenziale del dialogo politico e dell'ammissibilità del sostegno al bilancio.

#### b)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Secondo la Commissione, questa raccomandazione è già in corso di attuazione.

Gli orientamenti in materia di sostegno al bilancio includono le istruzioni per una valutazione strutturata e modelli dettagliati e sono applicati in maniera completa e coerente.

Gli orientamenti prevedono anche il rispetto dell'approccio dinamico introdotto nella comunicazione sul sostegno al bilancio COM(2011) 638 definitivo e nelle relative conclusioni del Consiglio: «*In tutte le forme di sostegno al bilancio l'UE applicherà un approccio dinamico e personalizzato all'ammissibilità, concentrandosi sui progressi compiuti nell'attuazione di strategie di riforma del settore credibili e pertinenti onde massimizzare l'impatto sul campo*» (conclusioni del Consiglio 9371/12).

#### c)

La Commissione accetta la raccomandazione.

La competenza macroeconomica e nella gestione delle finanze pubbliche è un fattore di cui si tiene conto per la selezione del personale nel processo di avvicendamento.

Con effetto dal 1° settembre 2016, alla delegazione in Honduras è stato assegnato un esperto competente in materia di sostegno al bilancio.

Inoltre, la Commissione continuerà a garantire ulteriori competenze macroeconomiche e nella gestione delle finanze pubbliche con mezzi alternativi.

### **Raccomandazione 3 – Rafforzare la misurazione della performance delle azioni UE**

La Commissione accetta la raccomandazione e continuerà a tenerne conto nei suoi nuovi programmi intesi a rafforzare i sistemi di monitoraggio e valutazione settoriali. A titolo di esempio, il bilancio di Eurosan sosterrà il censimento nazionale dell'agricoltura, contribuendo a rafforzare la capacità dell'Istituto nazionale di statistica (INE).

### **67**

Le strategie settoriali formulate dalla delegazione sono utilizzate come strumenti per sostenere il dialogo politico dell'UE nei settori prioritari. Ciascun dialogo politico è documentato in una relazione scritta. Le valutazioni del grado di conseguimento degli obiettivi sono effettuate nel corso dell'analisi settoriale per l'erogazione dei pagamenti.

### **Raccomandazione 4 – Rafforzare il dialogo politico nei settori prioritari**

La Commissione accetta la raccomandazione.



## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### Publicazioni gratuite:

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)),  
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### Publicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	17.11.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	20.7.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	25.10.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	3.11.2016

La Corte ha valutato l'efficacia del sostegno bilaterale allo sviluppo fornito dall'Unione europea (UE) ai settori prioritari in Honduras. A tal fine, gli auditor della Corte hanno esaminato la gestione esercitata dalla Commissione e il conseguimento degli obiettivi UE di sostegno allo sviluppo. L'audit ha riguardato il periodo 2007-2015. I settori prioritari esaminati sono la riduzione della povertà, la silvicoltura, la sicurezza e la giustizia.

La Corte ha concluso che il sostegno allo sviluppo fornito dall'UE a settori prioritari in Honduras durante il periodo in esame è stato parzialmente efficace. Tale sostegno ha contribuito a una serie di sviluppi positivi nei settori in questione, ma le difficili condizioni in cui versava il paese e varie debolezze sul piano della gestione ne hanno ostacolato l'impatto. La situazione generale del paese rimane preoccupante. Il livello di povertà è aumentato, la superficie coperta da foreste è diminuita, persiste una violenza diffusa e il tasso di omicidi è ancora molto elevato.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni