

# Un *référentiel* globalizzato e globalizzante: il ruolo dell'OECD nella costruzione dell'egemonia neoliberista nel sistema universitario

FEDERICO BARBARO, SARA GIANNONI\*

## Abstract:

The proposed article aims to analyze the construction process of neoliberal hegemony in the university sector. By using the *référentiel* model, the neoliberalization of the university is interpreted as a specific sectoral dimension of the global *référentiel* of neoliberalism, which has become hegemonic with differentiated forms in different geo-institutional contexts. The role played in this process by some supranational “mediators” such as the OECD is examined. Following the perspective of interpretive policy analysis, various OECD documents are analyzed to reconstruct the values and norms that have contributed to shaping the university in a neoliberal sense. Furthermore, considering the process of discursive depoliticization as a hegemonic resource capable of naturalizing certain political choices, the discursive depoliticization strategies that have contributed to legitimizing certain courses of action as pragmatic and inevitable choices are analyzed.

## Keywords:

Neoliberalization; higher education; *référentiel*; OECD; depoliticization; interpretative policy analysis

## 1. *Introduzione*

Dalla fine degli anni Ottanta in diversi contesti nazionali europei, tra cui quello italiano, si è assistito a un ampio processo di riforma dei sistemi universitari<sup>1</sup>. Parallelamente la politica educativa ha assunto centralità nelle agende di attori internazionali come OECD e Unione Europea e accordi intergovernativi come il Processo di Bologna hanno evidenziato l'emersione di un'arena sovranazionale dell'educazione superiore<sup>2</sup>.

\* Dipartimento di Culture, politica e socialità, Università di Torino.

1 Per una lettura critica delle riforme italiane recenti si vedano G. Capano, M. Regini, *Come Cambia la Governance: Università Italiane ed Europee a Confronto*, Fondazione CRUI, s.l. 2015; G. Palermo, *L'Università dei baroni*, Edizioni Punto Rosso, Milano 2011.

2 R. King, *Higher Education and Society in Changing Times: looking back and looking forward*, in «Globalisation and Higher Education», 2011, pp. 24-35.

Il riorientamento complessivo del sistema universitario non può essere inteso solo come una riforma organizzativo-istituzionale; piuttosto sotteso a esso vi è una nuova visione dell'educazione universitaria stessa, nella cui elaborazione la scala sovranazionale ha un ruolo sempre maggiore. Tali riforme sono un tassello di una più ampia trasformazione dell'azione pubblica e dei rapporti fra politica ed economia<sup>3</sup>, riferibili all'affermazione egemonica del nuovo paradigma di azione pubblica neoliberista. L'intento del presente articolo è comprendere come si è costruita l'egemonia neoliberista nel settore dell'educazione superiore. In particolare, attraverso quali attori, idee e processi è avvenuto ciò? Quale ruolo svolge la depoliticizzazione dell'azione pubblica?

L'approccio interpretativo all'azione pubblica qui adottato pone al centro il ruolo delle idee sottostanti le politiche pubbliche, nella concezione che le visioni del mondo strutturino i corsi di azione e conseguentemente la realtà. Dall'approccio interpretativo discende anche la rilevanza attribuita a discorsi e narrazioni, in quanto portatori di determinate rappresentazioni<sup>4</sup>.

Tra le diverse prospettive interpretative si adatterà il concetto di *référentiel* dell'azione pubblica<sup>5</sup>. Esso mette in luce il rapporto esistente fra un settore di politica pubblica e idee egemoniche nella società nel suo complesso. Appare perciò adatto a leggere l'interconnessione fra paradigma egemonico neoliberista e neoliberalizzazione dell'educazione superiore, intesa sia come processo di ripensamento che di riforma. Tale quadro teorico inoltre ha il vantaggio di enfatizzare il ruolo attivo di alcuni attori, i mediatori, nell'elaborazione dei *policy frames*<sup>6</sup>, sottolineando così l'interconnessione non solo fra settori di politica pubblica ma fra scale di intervento.

Si è scelto, in questa sede, di focalizzarsi sull'Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) in quanto caso eloquente. La scelta si giustifica per il primato temporale che questa organizzazione detiene nell'aver indirizzato la riforma del sistema universitario e per i meccanismi di influenza con cui opera, particolarmente interessanti per capire come determinate idee possano diventare egemoniche senza l'utilizzo di strumenti coercitivi.

In particolare, le domande che hanno guidato la ricerca empirica sono:

1. Con riferimento alla teoria del *référentiel*, qual è la nuova rappresentazione del settore universitario costruita dall'OECD?

2. Quali strumenti di depoliticizzazione discorsiva hanno contribuito a rendere egemonici le idee neoliberali nel settore universitario?

La struttura dell'articolo sarà così organizzata. Dopo un inquadramento teorico sui concetti di neoliberalismo e depoliticizzazione verrà presentato il modello analitico del *référentiel* e la sua applicazione al caso studio dell'OECD. Dopo una breve nota metodologica, verranno presentati i risultati dell'analisi, da cui emerge il *référentiel* dell'educazione superiore e gli espedienti di depoliticizzazione discorsiva.

3 G. Moini, *Neoliberalismi e azione pubblica: il caso italiano*, Futura, Roma 2015.

4 G. Moini, *Interpretare l'azione pubblica: teorie, metodi e strumenti*, Carocci, Roma 2013.

5 B. Jobert, P. Muller, *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*, FeniXX, s.l. 1987.

6 G. Moini, *Interpretare l'azione pubblica*, cit., p. 77.

## 2. Il paradigma d'azione neoliberista e i processi di depoliticizzazione dell'azione pubblica

Il neoliberismo è stato a lungo inteso come un'ideologia però priva di referenti empirici sulle sue effettive manifestazioni concrete. Dagli anni duemila si è tentato di specificare meglio le forme storicamente determinate di neoliberismo. È utile considerare il neoliberismo come «una forma storicamente determinata di azione pubblica, con forme e contenuti mutevoli nel tempo, nello spazio, in settori d'intervento e lungo diverse scale»<sup>7</sup>. In particolare Hall<sup>8</sup> lo definisce come un paradigma d'azione pubblica, caratterizzato da determinati valori e teorie per l'azione<sup>9</sup>. Storicamente esso emerge in risposta alle crisi economiche della seconda metà degli anni Settanta, a partire dai paesi anglosassoni con i governi Thatcher e Reagan, contrapponendo un nuovo modello di mercato alla regolazione keynesiana dell'economia basata su uno stato interventista<sup>10</sup>. Questa prima fase è definita da Peck e Tickell<sup>11</sup> come «roll-back neoliberalism», caratterizzata dalla riduzione del ruolo dello Stato nell'economia in particolare tramite deregolamentazione, privatizzazioni e liberalizzazione. Secondo gli autori, di fronte ai limiti politici e istituzionali di questo processo, è seguita una seconda fase, cosiddetta «roll-out neoliberalism», in cui lo Stato costruisce nuove forme di regolazione economica per creare le condizioni favorevoli alla competizione. Queste forme di azione non riguardano solo la sfera della politica economica ma anche quella della politica sociale, che viene permeata dalla logica d'azione neoliberista. A livello storico questa fase è associata ai governi della *Third way* di Blair e Clinton che in Italia trovano un corrispettivo nei governi Amato e Ciampi e successivamente nel governo Prodi<sup>12</sup>.

Jessop individua quattro caratteristiche principali del neoliberismo in senso stretto: il focus della politica economica sulla competitività e l'innovazione tramite politiche di offerta; la subordinazione della politica sociale alla politica economica; l'importanza assunta dalle scale d'azione regionali e sovranazionali a discapito di quella nazionale; l'accresciuta importanza di partnership e network rispetto alla programmazione statale<sup>13</sup>. Le istituzioni pubbliche vengono scavalcate da spazi decisionali alternativi, come agenzie e partenariati tra pubblico e privato<sup>14</sup>. Il paradigma neoliberista nella sua versione più radicale e mercatista si mitiga nel tempo e si concretizza in diverse varianti a seconda del periodo e del luogo in cui si manifesta. Queste tendono ad agire tramite un'azione di *flanking*, ovvero a ridurre gli effetti sociali

7 Id., *Neoliberalismi e azione pubblica*, cit., p. 29.

8 P.A. Hall, *Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain*, in «Comparative politics», 25, 1993, pp. 275-296.

9 Per l'affinità concettuale, il neoliberismo si può considerare, secondo l'analisi qui presentata, come *référentiel* globale dell'azione pubblica. Tuttavia, manterremo la dicitura di paradigma in quanto più consolidata in letteratura.

10 B. Jessop, *Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective*, in «Antipode», 34, 2002, pp. 452-472.

11 J. Peck, A. Tickell, *Neoliberalizing space*, in «Antipode», 34, 2002, pp. 380-404.

12 G. Moini, *Neoliberalismi e azione pubblica* cit., pp. 9-20.

13 B. Jessop, *Liberalism, neoliberalism, and urban governance* cit., pp. 452-472.

14 G. Pinson, *La città neoliberale*, Mimesis, Milano 2022.

negativi ma sempre mantenendo gli assunti fondamentali neoliberisti.<sup>15</sup> Si può dire, come spiega Moini<sup>16</sup>, che «si tratta quindi di una variabilità che si esplica su tratti comuni di fondo, di una variegatura appunto di uno stesso paradigma di azione». Questa molteplicità di forme del neoliberismo costituisce una delle principali forze che contribuiscono alla stabilizzazione e perpetuazione egemonica del neoliberismo su scala globale<sup>17</sup>. La resilienza del paradigma neoliberista sta proprio nella sua capacità di ibridarsi, permettendo quindi di radicarsi nei diversi contesti geo-istituzionali<sup>18</sup>.

## 2. La depoliticizzazione come risorsa egemonica

La depoliticizzazione è stata intesa inizialmente come strategia per rendere meno visibile il carattere politico del policy making. In particolare la forma che qui ci interessa è la *discursive depoliticisation*<sup>19</sup>, il processo per cui una questione viene discorsivamente rappresentata come naturale, necessaria, imm modificabile. Questo tipo di depoliticizzazione costituisce una strategia della negazione, con la quale si intende il «disconoscimento della capacità di deliberare e decidere»<sup>20</sup>. L'esito di tale processo è una «graduale restrizione della gamma di corsi d'azione ritenuti validi, sino alla loro riduzione a un unico scenario desiderabile»<sup>21</sup>.

La depoliticizzazione può essere considerata come risorsa egemonica del paradigma neoliberista<sup>22</sup> attraverso il concetto ponte di naturalizzazione. In senso gramsciano l'egemonia di una determinata visione del mondo raggiunge la sua pienezza nella naturalizzazione di determinate idee, ovvero nel loro essere *taken-for-granted*<sup>23</sup>. La produzione di discorsi assume un ruolo rilevante nella costruzione egemonica: nella prospettiva di Foucault, essi sono quei sistemi di pensiero e significato che regolano ciò che può essere detto e in che modo, chi è legittimato a parlare, gli orizzonti di ciò che si considera vero<sup>24</sup>. Laclau e Mouffe, rifacendosi a Foucault e a Gramsci, affermano che un discorso diventa egemonico quando riesce ad eliminare l'antagonismo. In questo

15 B. Jessop, *Liberalism, neoliberalism, and urban governance*, cit., p. 455.

16 G. Moini, *Neoliberismi e azione pubblica*, cit., p. 38.

17 E. d'Albergo, G. Moini, *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione: Attori, pratiche e istituzioni*, Sapienza Università Editrice, Roma 2019.

18 V.A. Schmidt, M. Thatcher, *Theorizing ideational continuity: The resilience of neo-liberal ideas in Europe*, in *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, ed. by V.A. Schmidt e M. Thatcher, Cambridge University Press, Cambridge 2013, pp. 1-50.

19 P. Burnham, *New Labour and the politics of depoliticisation*, in «The British Journal of Politics & International Relations», 3, 2001, pp. 127-149.

20 C. Hay, *Why we hate politics*, Polity, Cambridge 2007, p. 86. Traduzione degli autori. Da qui in poi tutte le citazioni di testi in lingua originale vengono riportati tradotti, salvo quando la formulazione originale risulti più efficace.

21 E. Esposto, C. Ficcadenti, *La depoliticizzazione nel sistema di welfare italiano: il caso del "Secondo Welfare"*, in *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione*, cit., pp. 187-217.

22 G. Moini, *Neoliberismi e azione pubblica*, cit., p. 33.

23 T. J. Lears, *The concept of cultural hegemony: Problems and possibilities*, in «The American Historical Review», 90, n. 3, 1985, pp. 567-593.

24 M. Foucault, *The Archaeology of Knowledge*, Tavistock, London 1985; M. Foucault, *Politics, Philosophy, Culture*, Routledge, New York 1990.

processo la sua origine sociale e contingente non è più visibile e il discorso appare come oggettivo, naturalizzandosi<sup>25</sup>. Nella concezione di depoliticizzazione di Wood e Flinders<sup>26</sup> la natura politica di una questione è data proprio dal suo essere contingente e modificabile dall'uomo; il processo di depoliticizzazione, al contrario, naturalizza le *issues* e un particolare corso d'azione come l'unico possibile, dunque inevitabile. Il carattere depoliticizzato del neoliberalismo si presenta nella preminenza assunta dal discorso tecnico che tende a presentare questo paradigma come risposta pragmatica e oggettivamente necessaria a condizioni presentate come immutabili<sup>27</sup>, spostando dunque questioni collettive di interesse pubblico, come l'educazione superiore, dal piano di ciò che è soggetto all'intervento umano a quello della necessità.

### 3. *Il modello del référentiel*

Il *frame* teorico sviluppato da Jobert e Muller intende le politiche pubbliche come «un'immagine sociale, ovvero una rappresentazione del sistema su cui si vuole intervenire»<sup>28</sup>.

In via generale, il *référentiel* di una politica pubblica è una rappresentazione normativa e cognitiva che esprime la visione della realtà su cui si vuole intervenire attraverso certi mezzi. Una politica settoriale è sempre espressione di un determinato contesto storico-sociale. Perciò bisogna prendere in considerazione il rapporto fra il settore interessato e la società globale, intesa dagli autori come il più ampio sistema sociale di cui un settore costituisce una parte.

Il *référentiel* settoriale è la rappresentazione del posto e del ruolo che quel settore assume nella società secondo l'elaborazione dei gruppi dominanti in un certo settore. Esso esprime esigenze che la società esprime in un determinato momento storico.

Il *référentiel* globale è la rappresentazione, socialmente costruita, di una società nel suo insieme, del suo posto nel mondo, dei suoi valori fondamentali e degli obiettivi che si pone.

Come dicono gli autori, «non è un'immagine ben coerente e razionale»<sup>29</sup>, ciò che conta è la gerarchia che questa visione stabilisce fra valori, norme e settori. Anche in questo caso entrano in gioco rapporti di potere, che gli autori chiamano di egemonia, rifacendosi alla teoria gramsciana: l'affermazione di un *référentiel* globale è legata alla capacità di un nuovo gruppo sociale di imporre e fare accettare la propria visione del mondo.

Jobert e Muller enfatizzano il ruolo degli attori che concretamente elaborano il *référentiel* settoriale, i mediatori, simili agli intellettuali gramsciani. Questi hanno la funzione di

25 E. Laclau, C. Mouffe, *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*, Verso, London 2014.

26 M. Wood, M. Flinders, *Rethinking depoliticisation: Beyond the governmental*, in «Policy & Politics», 42, 2014, pp. 151-170.

27 E. Esposto, C. Ficcadenti, *La depoliticizzazione nel sistema di welfare italiano*, cit., pp. 187-217.

28 B. Jobert, P. Muller, *L'État en action*, cit., p. 51.

29 Ivi, p. 65.

CM [...] decodificare il rapporto globale-settoriale, ovvero renderlo intelligibile agli attori presenti, attraverso l'elaborazione di una filosofia d'azione; ricodificare questo rapporto globale-settoriale in termini suscettibili di agire sul reale, ovvero in norme e in criteri d'intervento politici. [...] In altri termini, si tratta di un'operazione di alchimia ideologica attraverso la quale un attore sociale trasforma una realtà socio-economica relativamente opaca in un programma d'azione politica coerente CM.<sup>30</sup>

Si tratta di un'operazione di traslazione, o settorializzazione, dei valori e delle norme che indirizzano la società nel suo complesso in uno specifico settore, che viene trasformato attraverso le politiche pubbliche.

L'utilizzo del *référentiel* come categoria analitica oltre che interpretativa è utile per rintracciare il contenuto delle visioni sottostanti una politica pubblica, suddivisibili in quattro componenti idealtipiche<sup>31</sup>:

1. *Valori*: i principi fondamentali di una certa visione del mondo, indicano ciò che è desiderabile e ciò che è da ripudiare;
2. *Norme*: principi di azione che indirizzano l'agire politico, rappresentano una teoria per raggiungere la realtà desiderata;
3. *Algoritmi*: teorie per l'azione che esprimono nessi causali tra fenomeni ed eventi secondo il modello «se... allora»;
4. *Immagini*: simboli, vettori impliciti di valori, norme e algoritmi.

#### 4. L'OECD come mediatore settoriale

Tra gli anni Novanta e il primo decennio del duemila l'elaborazione delle politiche dell'educazione superiore si sposta sempre di più dall'arena nazionale a quella internazionale<sup>32</sup>. Questo è il periodo in cui l'Organization for Economic Co-operation and Development espande il suo protagonismo nella politica educativa<sup>33</sup>. L'interesse nell'educazione è risalente nel tempo, ma dagli anni Ottanta si assiste a un mutamento del discorso dal tema dell'universalità dell'accesso a quello della qualità, in concomitanza con il tramonto del consenso keynesiano all'interno dell'organizzazione<sup>34</sup>.

A partire dagli anni Novanta inizia la produzione di «thematic reviews» comparative, con le quali l'OECD assume il ruolo di valutatore dei sistemi universitari

30 Ivi, p. 71.

31 P. Zittoun, B. Demongeot, *Debates in French policy studies: from cognitive to discursive approaches*, in «Critical policy studies», 3, 2009, pp. 391-406.

32 R. King, *Globalisation and Higher Education*, in *Higher Education and Society in Changing Times: looking back and looking forward*, a cura di J. Brennan, T. Shah, 2011, pp. 24-35; D. Dakowska, K. S. Velarde, *European higher education policy*, in *Handbook of European Policies: Interpretive Approaches to the EU*, a cura di H. Heinelt, S. Münch, 2018, pp. 260-272.

33 J. Kallio, *The epistemic culture of the OECD and its agenda for higher education*, in «Journal of Education Policy», 36, n. 6, 2021, pp. 1-22.

34 S. Sellar, B. Lingard, *The OECD and global governance in education*, in «Journal of Education Policy», 28, 2013, pp. 710-725.



nazionali, oltre che di global benchmarker of standards<sup>35</sup>. L'organizzazione ha guadagnato sempre più credibilità nel campo grazie alle raccolte di dati su larga scala e alla produzione di indicatori<sup>36</sup>; si tratta di un caso di «governing by numbers»<sup>37</sup>, con cui l'OECD si è ritagliata una nicchia come agenzia tecnica altamente legittimata. Il potere di influenza dell'organizzazione in campo educativo, infatti, è legato a tecniche di *soft governance*, non potendo agire con strumenti legali e finanziari<sup>38</sup>. Le review comparative sono particolarmente influenti nell'orientare l'attività di riforma nazionale perché agiscono tramite tre importanti meccanismi di governance: «ideas, peers and numbers»<sup>39</sup>, ovvero la costruzione di scenari, la comparazione tra paesi e l'utilizzo di indicatori e statistiche.

All'interno delle pubblicazioni dell'OECD le nuove esigenze della società globale e globalizzata sono la premessa che giustifica la riforma del settore. L'organizzazione svolge appunto un'operazione di decodifica del rapporto globale-settoriale, rendendolo intelligibile e ricodificandolo in un programma di azione di riforma. Ciò permette di leggere l'OECD nel ruolo di mediatore<sup>40</sup> e di analizzare il contenuto dei report come evidenze di un nuovo *référentiel* settoriale, comprensibile se messo in relazione con valori e norme egemoni nella società.

Il modello analitico e interpretativo del *référentiel* risulta inoltre particolarmente utile in un'analisi sulla capacità globalizzante del sistema neoliberale. Mostrando la scala a cui questo processo di settorializzazione si svolge, ovvero il livello sovranazionale, il *frame* spiega bene come la traslazione di idee neoliberali nel settore universitario da parte dell'OECD promuova un discorso di policy globale.

Il *référentiel* tiene inoltre in conto il processo di presa di potere implicito nella settorializzazione: non si tratta di un trasferimento automatico di idee da un ambito di azione a un altro ma di un'affermazione egemonica di tali idee attraverso un'operazione culturale. Dunque, tale *frame* è funzionale a spiegare il ruolo di alcuni attori nella costruzione dell'egemonia neoliberista nel sistema universitario. Serve poi a identificare il *contenuto* della nuova rappresentazione egemonica, il piano delle idee. Infine, evidenzia parzialmente il processo attraverso cui si costruisce l'egemonia, ovvero l'operazione di decostruzione e ricostruzione del rapporto settoriale-globale. Non entra però nel dettaglio degli *strumenti* che sostengono tale processo. Qui tornerà utile analizzare il ruolo che ha la depoliticizzazione discorsiva come possibile risorsa egemonica.

35 R. Rinne, *The growing supranational impacts of the OECD and the EU on national educational policies, and the case of Finland*, in «Policy Futures in Education», 6, 2008, pp. 665-680: p.668.

36 J. Kalló, *The epistemic culture of the OECD*, cit., pp. 1-22.

37 S. Grek, *Governing by numbers: The PISA 'effect' in Europe*, in «Journal of Education Policy», 24, 2009, pp. 23-37.

38 R.A. Shahjahan, *International organizations (IOs), epistemic tools of influence, and the colonial geopolitics of knowledge production in higher education policy*, in «Journal of Education Policy», 31, 2016, pp. 694-710.

39 M. Leimgruber, M. Schmelzer, *From the Marshall Plan to Global Governance: Historical Transformations of the OEEC/OECD, 1948 to Present*, in *The OECD and the International Political Economy Since 1948*, eds. M. Leimgruber, M. Schmelzer, Palgrave Macmillan, Cham 2017, pp. 23-61.

40 M. Vaira, *Globalization and higher education organizational change: A framework for analysis*, in «Higher education», 48, 2004, pp. 483-510.

## 5. Metodologia e fonti utilizzate

Adottando un approccio interpretativo all'azione pubblica, le pubblicazioni dell'OECD vengono trattate come artefatti, oggetti di studio empirici in quanto veicoli di significato, in questo caso una determinata visione dell'educazione superiore.<sup>41</sup>

Si analizzeranno tre *comparative reviews*: *Redefining Tertiary Education*<sup>42</sup>, *Tertiary Education for the Knowledge Society*<sup>43</sup> e *Benchmarking Higher Education System Performance*<sup>44</sup>, che permettono di osservare la visione sull'educazione superiore elaborata dall'OECD dagli anni Novanta in poi.

Il metodo di analisi utilizzato si ispira alla *discourse analysis*<sup>45</sup>; dopo il coding dei singoli testi sono state elaborate delle categorie intertestuali seguendo il modello analitico del *référentiel*, classificandole in valori, norme, algoritmi e immagini. Sono stati poi analizzati alcuni espedienti discorsivi che presentano un carattere depotenziato: scenari inevitabili, scenari futuri, linguaggio tecnico-economico, scenari desiderabili, l'utilizzo di dati e statistiche come forma di «governo dei numeri».

## 6. Presentazione dei risultati

Lo scopo di *Redefining Tertiary Education*<sup>46</sup> è presentare le nuove pressioni e sfide che spingono l'educazione superiore a cambiare per adattarsi a nuove domande individuali e sociali. L'istituzione universitaria è presentata come elitaria e chiusa in sé stessa. Ad essa si chiede di aprirsi verso l'esterno per rispondere a pressioni contestuali, quali una domanda sempre più diversificata, oltre che ai bisogni e alle richieste della società: essere un propulsore di sviluppo locale e nazionale tramite la creazione di capitale umano altamente qualificato con competenze rilevanti per il mercato del lavoro. Il report contrappone la prospettiva dell'accademia a quella di «clienti e stakeholders» (studenti e attori esterni all'università). Questi ultimi chiederebbero entrambi una maggiore connessione con il mercato del lavoro.

In *Tertiary Education for the Knowledge Society*<sup>47</sup> la necessità di riformare l'università deriva in particolare dalla necessità dei paesi di competere su un mercato globale, in cui la prima fonte di competitività si ritiene sia la conoscenza. Emerge come centrale il concetto della *knowledge-based economy*, presente nel report precedente e che diventa un vero e proprio slogan nel secondo. La nuova richiesta per le università non è solo di

41 D. Yanow, *Conducting interpretive policy analysis*, Sage, Thousand Oaks 2000.

42 Organisation for Economic Co-operation and Development, & Organisation for Economic Co-operation and Development, *Redefining tertiary education*, OECD Publishing, Paris 1998.

43 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2*, OECD Publishing, Paris 2008.

44 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Benchmarking Higher Education System Performance*, OECD Publishing, Paris 2019.

45 N. Fairclough, *Critical discourse analysis: The critical study of language*, Routledge, London-New York 2013; D. Schiffrin, D. Tannen, H.E. Hamilton, *The handbook of discourse analysis*, Blackwell, Oxford 2001, p. 54.

46 OECD, *Redefining tertiary education*, cit., pp. 13-33.

47 OECD, *Tertiary Education for the Knowledge Society*, cit., pp. 53-60.



connettersi al mercato, ma di allineare i propri obiettivi a quelli nazionali per favorire la competitività economica. Il tutto in un contesto di risorse limitate, da gestire efficientemente. Nel report viene istituita un'equivalenza fra qualità dell'offerta, rilevanza per il mercato e rilevanza sociale: «L'approccio per assicurare la rilevanza sociale dovrebbe essere strettamente interconnesso con i meccanismi di *quality assurance*, poiché è improbabile che programmi di bassa qualità siano rilevanti per il mercato del lavoro»<sup>48</sup>.

In *Benchmarking Higher Education System Performance*<sup>49</sup> le riforme, precedentemente presentate come sfide future, sono ormai dei trend o delle *best practices* da imitare. Nel contesto della crescita del debito pubblico conseguente la crisi del 2008, diventa necessario che l'educazione superiore dimostri la redditività degli investimenti ricevuti: «[...] questi cambiamenti pongono anche la domanda di quanto l'educazione superiore stia effettivamente contribuendo alle società tramite educazione, ricerca e attività di coinvolgimento. In sostanza, c'è una crescente pressione a dimostrare che il sostanziale investimento pubblico e privato nell'educazione superiore crei ritorni economici, sociali e culturali positivi»<sup>50</sup>. La *quality assurance* viene considerata un incentivo alla performance e uno strumento di informazione, ma soprattutto una garanzia della rilevanza del corso di studi per il mercato e dell'utilità dell'investimento individuale in esso. Nel report viene enfatizzata l'internazionalizzazione della domanda e dell'offerta non più come pressione esterna a cui rispondere ma come strategia per generare entrate.

A partire da quelli che sono i temi ricorrenti delle fonti analizzate si può proporre una definizione del *référentiel* dell'educazione superiore elaborato dall'OECD<sup>51</sup>.

Tabella 1. *Référentiel* sintetico

Valori	Norme	Algoritmi
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competitività</li> <li>- Utilità per il mercato</li> <li>- Efficienza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creare un mercato dell'educazione superiore</li> <li>- Aprire agli stakeholders</li> <li>- Valutare la performance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se le università competono, allora risponderanno meglio all'ambiente e saranno più efficienti</li> <li>- Se si includono gli stakeholders nelle università, allora queste saranno più sensibili al mercato</li> <li>- Se si valuta la performance, allora aumenteranno competizione ed efficienza</li> </ul>

Il contesto globale così come interpretato dall'OECD costituisce le nuove esigenze della società nel suo complesso nei confronti del settore dell'educazione superiore. Come emerge dall'analisi, di fronte a queste esigenze l'università dovrebbe assumere un nuovo ruolo. Da sistema chiuso ed elitario, volto al perseguimento della conoscenza

48 Ivi, p. 21.

49 OECD, *Benchmarking Higher Education*, cit., pp. 34-55.

50 Ivi, p. 36.

51 Si riporta qui la tabella sintetica dei risultati più importanti.

come valore in sé senza considerarne l'applicabilità, all'università si chiede di diventare promotrice della crescita e della competitività economica nazionale tramite la produzione di capitale umano qualificato e di ricerca innovativa. In un'economia della conoscenza, la competitività dovrebbe guidare il riorientamento della *higher education policy* in quanto la base di conoscenza nazionale viene considerata un fattore produttivo. Per questo la visione dell'OECD pone come nuovo valore essenziale dell'educazione superiore la *rilevanza*, ovvero la sua utilità per il mercato. Ciò determina un nuovo ruolo sociale attribuito al settore universitario. L'efficienza può essere considerata non solo come una risposta alla scarsità di risorse ma come valore, in quanto modalità ottimale di gestione in vista della competitività del sistema.

L'altro valore che in tale visione guida l'offerta educativa è la *customer satisfaction*, la risposta ai bisogni degli studenti in quanti "clienti" primari dell'educazione superiore.

Un altro elemento che emerge dal *référentiel* è la desiderabilità di una gestione più imprenditoriale e aziendale degli atenei, ispirata ai valori del privato. Ad essi vengono associati una serie di comportamenti migliorativi come maggiore capacità innovativa, maggiore sensibilità al contesto, miglior performance. Infine il valore dell'equità, tema che rimane secondario, viene declinato in uguaglianza di opportunità e non di risultati, da perseguire con un approccio *supply-side*: diversificare l'offerta per andare incontro ai bisogni del corpo studenti.

Le norme del *référentiel* presentano alcuni principi di azione fondamentali per riformare il settore in maniera conseguente. La creazione di un mercato dell'educazione superiore può essere considerata una meta-norma, perseguita a sua volta con diverse strategie: l'espansione e diversificazione dell'offerta, la mobilità internazionale, i finanziamenti, *l'accountability*; tale meta-norma aiuta a perseguire allo stesso tempo l'efficienza, la sensibilità alle domande dei clienti e dunque l'utilità per il mercato e più in generale la competitività del sistema. Altre norme fondamentali sono l'apertura della governance universitaria agli stakeholders, il conferimento di autonomia per favorire la responsabilizzazione, la diversificazione dei finanziamenti, la valutazione per migliorare la performance e l'allocazione efficiente delle risorse. Nella tabella n. 1 sono stati presentati in maniera sintetica gli algoritmi, connessioni causali tra azioni e obiettivi.

È solo nel contesto dell'egemonia del paradigma neoliberista, dunque di un *référentiel* globale, che può essere compreso il senso del *référentiel* settoriale: riallineare gli obiettivi del settore con quelli di una società di mercato neoliberale globale. Per raggiungere questi obiettivi, l'OECD importa una visione e forme di azione pubblica neoliberali nell'educazione superiore, traslando alcune delle principali ricette neoliberaliste in questo settore di policy. Il punto di passaggio fondamentale che lega l'università e il paradigma economico dominante è il concetto di *knowledge-based economy*, che legittima la conoscenza e l'innovazione come fattori fondamentali di crescita economica. L'idea di un'economia della conoscenza è in linea con l'approccio *supply* delle politiche economiche neoliberaliste, per cui la crescita economica si persegue attraverso la crescita delle capacità produttive e non attraverso la domanda<sup>52</sup>. In questo modo l'università diventa un attore fondamentale e l'educazione su-

52 C.P. Hunter, *Shifting themes in OECD country reviews of higher education*, in «Higher Education», 66, 2013, pp. 707-723.

piore un settore di policy necessario per la crescita economica, che l'università deve assecondare. Ciò ha portato a una sempre maggiore convergenza della politica educativa con quella economica, introducendo valori e pratiche tipiche del privato nell'accademia<sup>53</sup>. Questa trasformazione dell'orientamento di fondo dell'accademia ha implicazioni anzitutto per la sua autonomia come produttore di sapere e dunque sul suo stesso ruolo sociale. Come sottolineano alcuni autori, la conoscenza accademica appare sempre più determinata dall'esterno e da una razionalità economica che fa prevalere sul valore d'uso quello di scambio<sup>54</sup>.

### 7. *Espedienti di depoliticizzazione discorsiva*

Considerando l'influenza che le idee dell'OECD hanno avuto nel *policy making* nazionale in assenza di capacità legale, è interessante interrogarsi sulle loro fonti di legittimazione. Sulla base del quadro teorico adottato, alcuni strumenti di depoliticizzazione discorsiva ritrovati negli artefatti possono essere visti come risorse egemoniche per la naturalizzazione della visione dell'OECD.

Le pressioni contestuali presentate nelle review vengono poste come condizioni esterne e oggettive, ineludibili, che predispongono scenari inevitabili per i *policy makers*. In *Redefining Tertiary Education*, ad esempio, si afferma che è «inevitabile che le questioni della qualità e della rilevanza diventeranno più acute [...]. L'offerta deve essere variegata e responsiva [al mercato] se vuole essere di valore per una clientela di studenti altamente diversificata e incontrare le richieste economiche e sociali»<sup>55</sup>.

L'espedito dell'inevitabilità è rinforzato dal modo in cui sono presentate le raccomandazioni di policy, poste allo stesso tempo come «trend» già in atto nei sistemi universitari e come soluzioni future da intraprendere per adeguarvisi. Nel documento del 2008 in particolare è la *knowledge-based economy* la forza esterna che richiede una risposta. «L'imperativo per i paesi è di innalzare ad un livello superiore le skill per il lavoro, sostenere una base di ricerca globalmente competitiva e migliorare la disseminazione di conoscenza per il beneficio della società»<sup>56</sup>. Il passaggio dalla pressione della domanda di clienti e stakeholders all'economia della conoscenza segna un passo ulteriore verso la naturalizzazione delle giustificazioni per riformare l'educazione superiore: nel primo caso devono essere affrontati i bisogni della popolazione, nel secondo quelli dell'economia, presentata come una forza esterna oggettificata. La *knowledge-based economy* «viene assunta come una realtà incontestata»<sup>57</sup>. Tale meccanismo di legittimazione è un esempio di quello che Wood e Flinders<sup>58</sup> indicano come lo spostamento di una questione di interesse collettivo verso la sfera della necessità.

53 J. Kalló, *The epistemic culture of the OECD*, cit., pp. 1-22; S. Sellar, B. Lingard, *The OECD and global governance in education*, cit., pp. 710-725.

54 L.D. Berg, E.H. Huijbens, H.G. Larsen, *Producing anxiety in the neoliberal university*, in «The Canadian Geographer/Le géographe canadien», 60, 2016, pp. 168-180.

55 OECD, *Redefining tertiary education* cit., p. 9.

56 OECD, *Tertiary Education for the Knowledge Society*, cit., p. 2.

57 C.P. Hunter, *Shifting themes in OECD*, cit., p. 716.

58 M. Wood, P. Flinders, *Rethinking depoliticization*, cit., pp. 151-170.

Un altro espediente è quello di utilizzare referenti intrinsecamente positivi che «descrivono tendenze ragionevoli per il buon senso e quindi evocano scenari desiderabili»<sup>59</sup>, spesso apparentemente neutrali. La qualità dell'educazione e della ricerca è un esempio calzante di concetto difficilmente contestabile, così come gli obiettivi dello sviluppo e del benessere sociale e individuale. Tuttavia, entrando nel merito, essi sono caratterizzati in termini di sviluppo economico e di maggiore connessione con il mercato del lavoro.

Emerge inoltre l'introduzione di un linguaggio economicistico che, apparendo neutrale, tende a riportare le raccomandazioni nell'ambito delle scelte meramente tecnico-pragmatiche<sup>60</sup>. Alcuni esempi sono l'accento sulla performance, la richiesta all'università di dimostrare «value for money», ovvero la redditività dei finanziamenti ricevuti, l'educazione che diventano «skills spendibili sul mercato».

L'ultimo espediente discorsivo è il potere di statistiche e dati, riconducibile al modello del «governo dei numeri»<sup>61</sup>. All'interno dei documenti questi sono utilizzati per analizzare lo stato dell'educazione superiore in termini di input e output. La forza di queste pratiche quantitative sta nella percepita impersonalità e scientificità che veicolano, sostituendo «la fiducia nelle persone con la fiducia nei numeri»<sup>62</sup>, con l'effetto di naturalizzare dinamiche sociali e politiche. Oltre a rafforzare le argomentazioni, esse contribuiscono in maniera decisiva a costruire l'identità di attore tecnico, neutrale ed esperto dell'OECD<sup>63</sup>. Le statistiche diventano una fonte di legittimazione. Esse sono un mezzo per «disinnescare la discussione presentando una politica basata su evidenze robuste»<sup>64</sup>.

Inoltre, tramite l'utilizzo di statistiche e la costruzione discorsiva delle tendenze, l'OECD delinea scenari futuri, percepiti e presentati dai media come predittivi<sup>65</sup>.

Questi espedienti argomentativi contribuiscono a rendere l'OECD un attore «discorsivamente potente»<sup>66</sup>. La forza depoliticizzante dei discorsi dell'OECD, naturalizzando determinate questioni di policy, diventa dunque una delle chiavi per comprendere l'affermazione egemonica di un *référentiel* economicista ispirato a valori e norme neoliberiste all'interno di un settore tradizionalmente votato ad obiettivi intellettuali e sociali come l'educazione universitaria.

59 G. Moini, *New Public Management e neoliberismo. Un intreccio storico*, in «Economia & Lavoro», 51, 2017, pp. 71-80: p. 76.

60 E. Esposto, C. Ficcadenti, *La depoliticizzazione nel sistema di welfare italiano*, cit., pp. 187-217.

61 O. de Leonardis, *Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione*, in «La Rivista delle politiche sociali», 3, 2009, pp. 73-84.

62 W.N. Espeland, M.L. Stevens, *A sociology of quantification*, in «European Journal of Sociology», 49, 2008, pp. 401-436, p. 420.

63 S. Grek, *Governing by numbers*, cit., pp. 23-37; J. Kalló, *The epistemic culture of the OECD*, cit., pp. 1-22; R.A. Shahjahan, *International organizations*, cit., pp. 694-710.

64 S. Grek, *Governing by numbers*, cit., p. 35.

65 J. Kalló, *The epistemic culture of the OECD*, cit., pp. 1-22.

66 Ivi, p. 15.

## 8. Conclusioni

Negli ultimi trent'anni l'OECD si è affermato come autorità nel campo della *higher education* e ha contribuito a spostare il *locus* di elaborazione delle politiche dall'arena nazionale a quella sovranazionale e globale. Attraverso forme di *soft governance* l'organizzazione ha influenzato le agende nazionali, diffondendo una nuova visione dell'educazione superiore, fissando benchmark e *best practices* e raccomandando politiche per riformare i sistemi universitari nazionali. Questi strumenti hanno costruito un nuovo *référentiel* settoriale che esprime il ruolo che l'università deve occupare nella società più ampia. In un contesto di mercato globalizzato e di egemonia del paradigma d'azione neoliberista, l'università diventa l'istituzione incaricata di rispondere al bisogno della società di capitale umano qualificato e di innovazione, in particolare in campo tecnico, considerati fattori trainanti della crescita economica. Si è mostrato come il valore di fondo che sostiene il nuovo modello di educazione superiore sia l'utilità per il mercato, attraverso cui essa può sostenere la competitività economica nazionale. La rispondenza di didattica e ricerca ai bisogni del mercato, definita come rilevanza, assume in questa visione una connotazione etica perché postulata come necessaria per l'avanzamento sociale. Il modello interpretativo ha permesso di spiegare tale riorientamento come esito del nuovo ruolo sociale attribuito all'educazione superiore in una società neoliberale di mercato. Anche se questo risulta enfatizzato, gli obiettivi dell'università sono imposti prevalentemente dall'esterno e sono di natura economica; allo stesso modo valori, norme, strategie di azione e linguaggio introducono una logica economico-aziendalista all'interno del settore. La forza argomentativa di un discorso tecnico e depoliticizzato, in cui i corsi di azione sono ridotti a un unico scenario necessario, è *una* delle chiavi per comprendere l'affermazione egemonica di tale visione all'interno del settore.

La produzione egemonica da parte dell'OECD di un discorso di policy globale ha contribuito dunque alla neoliberalizzazione dell'educazione superiore. Osservare tale processo attraverso il frame del *référentiel* si è dimostrato utile per comprendere la forza globalizzante del paradigma neoliberista, capace di connettere ambiti di azione e scale di intervento<sup>67</sup>. Lo stesso programma d'intervento promosso dall'OECD risulta globalizzante, sostenendo una sempre maggiore integrazione di un mercato dell'educazione superiore transnazionale.

Federico Barbaro  
(federico.barbaro@outlook.it)  
Sara Giannoni  
(sara.giannoni@unito.it)

67 G. Moini, *Neoliberalismi e azione pubblica*, cit., pp. 17-49