

Learning Cities and educational inclusion from a capability-oriented perspective

Learning Cities e inclusione educativa in chiave capability-oriented

Mariagrazia Verbicaro ^a, Patrizia Oliva ^{b,1}

^a Università degli Studi di Messina, mariagrazia.verbicaro@studenti.unime.it

^b Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro, poliva@unicz.it

Abstract

This paper develops and discusses a capability oriented framework for assessing Learning Cities, aimed at understanding the inclusive quality of the urban learning experience. Moving from the Unesco framework, the contribution integrates the Capability Approach with Universal Design for Learning assuming inclusion as a central evaluation criterion. The aim is to provide founded and theoretically transferable criteria for analysing the degree of educational capability promoted by urban lifelong learning policies. The framework is structured into a three-dimensional matrix, accessibility, agency-capability, and policy implementation consistency, and is subjected to comparative document verification on a set of Learning Cities selected for source variation and availability. The results highlight asymmetry in the governance and documentation of the educational experience, confirming the need to rethink the evaluation of Learning Cities in an enabling and inclusive way.

Keywords: Learning City; educational evaluation; educational accessibility; capability.

Sintesi

L'articolo sviluppa e discute un framework capability oriented per la valutazione delle Learning Cities, finalizzato a una lettura della qualità inclusiva dell'esperienza di apprendimento urbano. Muovendo dalla cornice Unesco, il contributo integra il Capability Approach con l'Universal Design for Learning assumendo l'inclusione come criterio valutativo centrale. L'obiettivo è fornire criteri teoricamente fondati e trasferibili per analizzare il grado di capability educativa promosso dalle politiche urbane dell'apprendimento permanente. Il framework è strutturato in una matrice tridimensionale, accessibilità, agency capability e coerenza policy implementazione ed è sottoposto a verifica documentale comparativa su un insieme di Learning Cities selezionate per variazione e disponibilità delle fonti. I risultati mettono in evidenza un'asimmetria nella governance e nella documentazione dell'esperienza educativa, confermando la necessità di ripensare la valutazione delle Learning Cities in chiave capacitante e inclusiva.

Parole chiave: Learning City; valutazione educativa; accessibilità educativa; capability.

¹ Il contributo è frutto del lavoro congiunto delle autrici che ne condividono impianto e contenuti. In particolare, sono da attribuire a M. Verbicaro i §§ 3, 4, 5, 6, 7 e a P. Oliva i §§ 1, 2, 8.

1. Introduzione

Nel dibattito internazionale sulle politiche educative territoriali, la nozione di Learning City si è progressivamente affermata come cornice concettuale e operativa per interpretare la città come ecosistema educativo diffuso, capace di sostenere apprendimenti formali, non formali e informali lungo tutto l'arco della vita.

L'Unesco Institute for Lifelong Learning (UIL, 2013; 2025) definisce la Learning City un ambiente urbano in cui l'educazione e la formazione sono integrate nelle politiche di sviluppo sostenibile, di coesione sociale e di partecipazione civica.

Nello spazio urbano si distribuisce l'apprendimento attraverso una pluralità di attori quali istituzioni, terzo settore, imprese, comunità locali che concorrono così alla costruzione di opportunità educative accessibili e significative.

La promozione di un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e di opportunità di apprendimento accessibile a tutti rafforza l'idea che il lifelong learning rappresenti una leva strategica per affrontare le trasformazioni economiche, tecnologiche e sociali che caratterizzano le città contemporanee (UIL, 2024).

Se sul piano discorsivo la Learning City appare un modello ampiamente condiviso, su quello analitico ed empirico emerge, tuttavia una crescente complessità, riconducibile al fatto che l'espansione quantitativa delle città aderenti a reti internazionali, come il Global Network of Learning Cities (GNLC), non è stata accompagnata da un'adequata riflessione sulle condizioni che rendono tali politiche effettivamente inclusive.

La varietà di esperienze, strategie e assetti di governance prodotta da questo processo rende necessario interrogarsi sistematicamente non soltanto su che cosa le Learning Cities fanno, ma su come e per chi le politiche producono apprendimento e capability educativa (Agbessi & Ó Tuama, 2025).

Il valuation gap tra la complessità dell'apprendimento urbano e gli strumenti utilizzati per misurarne l'impatto risulta essere persistente: la letteratura internazionale recente sostiene che i sistemi di monitoraggio più diffusi tendono a privilegiare indicatori di tipo strutturale e quantitativo come, ad esempio, numero di iniziative, partenariati attivati, investimenti locali, che risultano relativamente semplici da rendicontare, ma poco efficaci nel cogliere la qualità dell'esperienza di apprendimento vissuta dai cittadini (da Silva Tomadon et al., 2024). Questo limite è particolarmente evidente quando la valutazione intende interrogare l'inclusività delle Learning Cities, assumendo la stessa come principio dichiarativo, senza essere tradotta in indicatori operativi capaci di rendere visibili barriere sensoriali, comunicative e cognitive che condizionano l'accesso reale alle opportunità educative urbane (Proli et al., 2025), non premiando l'effettiva capacità amministrativa e politica di ampliare le libertà educative dei cittadini.

L'OECD (2025a; 2025b) sottolinea che anche gli strumenti statistici più avanzati faticano a collegare la partecipazione all'apprendimento lungo l'arco della vita con le condizioni contestuali che lo rendono possibile o lo ostacolano, accentuandone così il divario.

In assenza di indicatori sensibili all'esperienza, la Learning City rischia di essere valutata più come strumento organizzativo che come ambiente capacitante.

Alla luce di queste criticità, il presente articolo si propone di contribuire al dibattito scientifico sulle Learning Cities affrontando in modo esplicito la questione della

valutazione dell'esperienza di apprendimento urbano, con l'obiettivo di sviluppare un framework valutativo, che integri la valutazione delle politiche urbane dell'apprendimento con una prospettiva orientata all'inclusione e alla capability educativa.

L'intera architettura della Learning City viene letta dalla lente dell'inclusione sia attraverso l'Universal Design for Learning (CAST, 2024; Meyer et al., 2014) che con il Capability Approach (CA), orientando la riflessione epistemologica verso le libertà reali di apprendere e di partecipare alla vita educativa urbana (Binet et al., 2025; Nussbaum, 2011; Robeyns, 2017; Sen, 1999).

Disabilità e vulnerabilità funzionano da stress test della qualità inclusiva delle Learning Cities, permettendo di valutare se e in che misura l'ambiente urbano di apprendimento sia realmente capacitante per l'insieme della cittadinanza (Piazza, 2024; Proli et al., 2025).

2. Learning Cities e valutazione: la cornice UNESCO e i nodi aperti

Il paradigma delle Learning Cities, elaborato e promosso dall'Unesco Institute for Lifelong Learning (2024; 2025), si fonda sull'idea che l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita costituisca una leva strategica per lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale e la partecipazione democratica nei contesti urbani contemporanei.

Nei documenti più recenti del GNLC (Global Network of Learning Cities) (UIL, 2024; 2025) la Learning City viene presentata come sistema complesso in cui le politiche educative, culturali, sociali ed economiche concorrono alla costruzione di ambienti favorevoli all'apprendimento in molteplici contesti di vita.

La valutazione, da un lato è riconosciuta strumento essenziale di accountability, dall'altro è prevalentemente un processo flessibile e contestualizzato, volto a rispettare l'eterogeneità delle città aderenti alla rete globale, rendendo estremamente difficile valutare in modo sistematico l'impatto reale delle Learning Cities sull'esperienza educativa dei cittadini.

Gli strumenti valutativi associati alle Learning Cities, infatti, tendono a non misurare le condizioni che rendono l'apprendimento effettivamente accessibile e significativo per la popolazione urbana nel suo complesso (Agbessi & Ó Tuama, 2025), che rischia di rimanere ancorata a una logica di rendicontazione delle attività, piuttosto che di analisi dell'esperienza.

La cornice Unesco Institute for Lifelong Learning (2024; 2025) orienta la valutazione verso ciò che l'apprendimento urbano consente concretamente ai cittadini di essere e di fare, traducendo un paradigma educativo ampio e trasformativo in indicatori valutativi capaci di coglierne la dimensione qualitativa.

Sviluppato originariamente da Amartya Sen e successivamente articolato da Martha Nussbaum, il Capability Approach, ha trovato negli ultimi anni un rinnovato interesse nell'ambito delle politiche educative territoriali, consentendo di interrogare la città in termini di capacità effettive di accesso, scelta e partecipazione (Binet et al., 2025; Nussbaum, 2011; Robeyns, 2017; Sen, 1999).

Il CA ha sviluppato approcci partecipativi e bottom-up per valutare il benessere delle collective capabilities nei sistemi educativi e territoriali (Biggeri & Libanora, 2011; Biggeri & Santi, 2012; Biggeri et al., 2018; Biggeri et al., 2019; Di Masi & Bellacicco, 2017), una prospettiva che le ricerche più recenti hanno ulteriormente ampliato connettendola ai futuri riparativi e agli spazi educativi trasformativi (Santi & Ghedin, 2024; Walker et al., 2024).

Nel campo delle Learning Cities, l'adozione di una prospettiva capability oriented implica una ridefinizione profonda dei criteri valutativi, in quanto non è sufficiente verificare la presenza di opportunità formative diffuse, ma occorre anche analizzare se e come le opportunità vengano convertite in apprendimenti reali da parte di cittadini con differenti risorse personali, sociali e culturali.

I conversion factors, individuali, sociali e ambientali, assumono un ruolo centrale, poiché mediano il passaggio dalle risorse educative disponibili alle capacità effettivamente esercitabili (Robeyns, 2017), permettendo di affrontare in modo più incisivo le disuguaglianze urbane attraverso il superamento di approcci compensativi o meramente redistributivi.

Un corso di formazione professionale, ad esempio, offerto gratuitamente in orario serale può risultare inaccessibile per un genitore solo con figli a carico per l'assenza di servizi di supporto alla cura, infatti, lo stesso strumento formativo può produrre opportunità reali profondamente diverse in funzione delle condizioni di vita di chi dovrebbe beneficiarne.

In prospettiva capability oriented, una città può dirsi giusta quando crea le condizioni affinché ciascun cittadino possa trasformarle in libertà reali (Nussbaum, 2011; Robeyns, 2017; Sen, 1999). Binet et al. (2025) mostrano come l'operazionalizzazione di questo principio richieda strumenti valutativi capaci di rendere osservabili le condizioni contestuali che mediano l'accesso alle opportunità di apprendimento urbano.

Traslato nel campo dell'apprendimento urbano, ciò implica valutare la Learning City in base alla sua capacità di ridurre le barriere che limitano l'accesso all'apprendimento, piuttosto che alla quantità di iniziative promosse.

Affinché il Capability Approach possa essere operazionalizzato in ambito valutativo, sarebbe necessario affiancarlo a modelli progettuali capaci di rendere osservabili accessibilità e partecipazione all'apprendimento.

L'Universal Design for Learning (CAST, 2018) rappresenta uno dei quadri teorico operativi più avanzati per la progettazione di ambienti di apprendimento accessibili e inclusivi.

Nella versione aggiornata delle UDL Guidelines 3.0 (CAST, 2024), viene definito framework basato sulle neuroscienze che orienta la progettazione educativa verso la riduzione delle barriere e il sostegno all'agency degli apprendenti, attraverso la molteplicità dei mezzi di rappresentazione, azione ed espressione e coinvolgimento.

La letteratura recente ne evidenzia lo standard trasversale di accessibilità educativa, applicabile anche a contesti non formali e informali, infatti, in una Learning City consente di interrogare la qualità dell'esperienza di apprendimento urbano in funzione della capacità degli ambienti, dei servizi e delle iniziative di essere sensorialmente, comunicativamente e cognitivamente accessibili (Proli et al., 2025).

Attraverso una griglia concettuale si rendono operativi i conversion factors del Capability Approach: le barriere sensoriali (acustiche o visive), comunicative (linguistiche, simboliche) e cognitive (complessità informativa, carico cognitivo) vengono analizzate come elementi che limitano o potenziano la possibilità dei cittadini di trasformare le opportunità di apprendimento urbano in esperienze significative. La prospettiva si sposta così dall'offerta formativa alla progettazione dell'esperienza, offrendo criteri osservabili per analizzare l'inclusività delle politiche urbane dell'apprendimento.

Ciò risulta particolarmente rilevante se si considera che molte iniziative di Learning City

non raggiungono i propri obiettivi non per carenza di contenuti, bensì per l'inadeguatezza delle modalità attraverso cui l'apprendimento viene reso accessibile e orientabile per i cittadini.

Un ulteriore nodo teorico cruciale per la valutazione delle Learning Cities riguarda la relazione tra principi dichiarati e pratiche effettivamente implementate: numerosi studi sulle politiche pubbliche evidenziano quanto il passaggio dalla formulazione strategica all'attuazione operativa rappresenti uno dei punti di maggiore criticità, soprattutto, in contesti caratterizzati da governance multilivello e da una pluralità di attori coinvolti (Burns & Köster, 2016).

Mentre i documenti strategici enfatizzano inclusione, equità e lifelong learning, le pratiche di monitoraggio tendono a concentrarsi su elementi più facilmente quantificabili, lasciando in ombra la verifica delle condizioni di accessibilità, assumendo un disallineamento specifico nelle Learning Cities:

Ne deriva uno squilibrio valutativo di natura asimmetrica, in cui la coerenza delle policy viene giudicata sulla base della loro formulazione e non per la loro capacità di incidere sull'esperienza educativa quotidiana dei cittadini.

L'accountability, ridotta così a mero esercizio di reporting, deve essere ripensata come processo di responsabilità pubblica rispetto agli effetti educativi delle politiche urbane, in quanto strumenti valutativi capaci di rendere visibili tali effetti contribuiscono non solo alla trasparenza, ma anche alla qualità democratica delle decisioni pubbliche (OECD, 2025b).

3. Stato dell'arte e lacune nella valutazione delle Learning Cities

Smart cities, sustainable cities e learning oriented urban policies, negli ultimi anni, hanno conosciuto una significativa proliferazione in termini di framework indicatoriali volti a valutare la capacità delle città di rispondere alle sfide ambientali, economiche e tecnologiche attraverso set complessi di metriche multidimensionali (da Silva Tomadon et al., 2024).

È emersa, tuttavia, la difficoltà di integrare in modo non riduzionista le dimensioni educative e sociali all'interno dei sistemi di valutazione urbana.

L'educazione viene trattata come *proxy* di capitale umano, misurata attraverso indicatori di partecipazione formale o livelli di istruzione, senza un'attenzione specifica alla qualità dell'esperienza di apprendimento nei contesti urbani (da Silva Tomadon et al., 2024).

Se gli indicatori derivati dai modelli di smart o sustainable city vengono applicati alle Learning Cities si rischia di produrre valutazioni cieche rispetto alle disuguaglianze educative che attraversano lo spazio urbano (Longo et al., 2026).

Ciò accade a causa della scarsa attenzione prestata alle condizioni che rendono l'apprendimento accessibile, orientabile e significativo per cittadini con profili eterogenei a vantaggio di infrastrutture, connettività, innovazione tecnologica e capacità amministrativa.

La Learning City non viene valutata come ambiente educativo capacitante: sebbene la nozione di inclusione occupi una posizione centrale nei documenti programmatici delle strategie Unesco più recenti, essa viene evocata come obiettivo trasversale, senza che siano chiarite le modalità attraverso cui essa possa essere osservata, misurata e confrontata

(Agbessi & Ó Tuama, 2025).

Questa criticità è particolarmente evidente per quanto riguarda le dimensioni sensoriale, comunicativa e cognitiva dell'accessibilità educativa: le analisi di policy mostrano che questi aspetti raramente trovano spazio nei sistemi di monitoraggio, nonostante il loro ruolo determinante nel condizionare la partecipazione effettiva all'apprendimento urbano, soprattutto, per persone con disabilità, background migratorio o fragilità socioculturali (Proli et al., 2025).

L'assenza di indicatori sensibili all'esperienza produce un duplice effetto distorsivo: da un lato consente alle politiche di presentarsi inclusive senza esserlo necessariamente, dall'altro rende invisibili le pratiche innovative che agiscono effettivamente sulla riduzione delle barriere (Burns & Köster, 2016).

L'inclusione rischia così di rimanere un costrutto normativo debole, privo di capacità discriminante sul piano valutativo. Le difficoltà metodologiche legate alla rappresentatività dei campioni e alla trasferibilità dei risultati (Fernández-Batanero et al., 2024), rendono ulteriormente evidente l'esigenza di strumenti che consentano di valutare l'inclusione valorizzando fonti documentali e indicatori strutturati.

La mancanza di indicatori capaci di cogliere l'impatto inclusivo delle politiche rende difficile orientare le decisioni pubbliche e allocare le risorse in modo coerente con gli obiettivi dichiarati di equità e lifelong learning (OECD, 2025b) con implicazioni rilevanti per la governance.

Si tendono a favorire interventi frammentati e a breve termine, spesso legati a progetti finanziati, piuttosto che strategie sistemiche di sviluppo educativo urbano, con ricadute negative sulla coesione sociale: le opportunità di apprendimento rischiano di essere intercettate prevalentemente da cittadini già dotati di risorse culturali e sociali elevate (Binet et al., 2025).

Analoghe criticità emergono rispetto al tema dell'occupabilità: una lettura riduzionista che riconduca l'apprendimento urbano ai soli esiti occupazionali immediati (da Silva Tomadon et al., 2024) non consente di comprendere se e in quale misura le politiche formative contribuiscano a ridurre le disuguaglianze nel medio e lungo periodo, in assenza di una valutazione dei requisiti strutturali di accesso e partecipazione.

Lo stato dell'arte evidenzia, dunque, un vuoto teorico e metodologico: mancano framework valutativi capaci di integrare governance, inclusione e capability in un modello coerente e operativamente utilizzabile.

In questo spazio si colloca il presente contributo, che propone un approccio valutativo orientato all'esperienza e fondato sull'assunzione dell'inclusione come criterio analitico centrale, con l'obiettivo di sviluppare strumenti in grado di rendere visibili le condizioni strutturali che determinano la qualità inclusiva dell'apprendimento urbano.

4. Metodologia della ricerca

La ricerca adotta un disegno teorico metodologico con analisi comparativa di evidenze documentali, finalizzato allo sviluppo e alla validazione concettuale di un framework valutativo capability oriented per le Learning Cities.

L'obiettivo è sviluppare uno strumento analitico capace di rendere espliciti i requisiti

strutturali, organizzativi e progettuali che definiscono una Learning City realmente orientata all'apprendimento inclusivo, rispondendo all'esigenza, ampiamente segnalata in letteratura, di superare le letture descrittive che ancora caratterizzano gran parte degli studi sulle politiche educative urbane (Saldaña, 2021).

La valutazione è concepita come analisi delle enabling conditions piuttosto che degli output immediatamente osservabili, in coerenza con il Capability Approach (Binet et al., 2025; Nussbaum, 2011; Robeyns, 2017; Sen, 1999) e con le più recenti riflessioni sulla valutazione delle politiche pubbliche complesse (Burns & Köster, 2016).

Le procedure partecipative e bottom-up sviluppate nell'ambito del CA per la valutazione dei requisiti abilitanti nelle comunità (Biggeri & Libanora, 2011; Biggeri et al., 2019) orientano, in particolare, la scelta di privilegiare fonti documentali pubbliche come strumento di analisi delle politiche urbane dell'apprendimento.

La scelta di non ricorrere a survey online, questionari o campioni auto selezionati è deliberata e metodologicamente fondata: questi strumenti, se non inseriti in un disegno campionario controllato, presentano criticità rilevanti in termini di rappresentatività, attribuzione territoriale e comparabilità dei dati, risultando poco adeguati alla valutazione sistemica delle Learning Cities (Fernández-Batanero et al., 2024; Saldaña, 2021).

Questo il motivo per cui si privilegia un approccio basato su fonti documentali pubbliche, ritenute più coerenti con l'obiettivo di analizzare coerenza, intenzionalità e accountability delle politiche urbane dell'apprendimento.

Gli indicatori e i criteri interpretativi derivati dal quadro teorico sono concepiti come strumenti concettuali volti a rendere esplicita e confrontabile l'inclusione educativa nelle politiche di Learning City.

La costruzione del framework valutativo capacitante è articolata in una procedura iterativa in tre fasi: (a) definizione delle dimensioni teoriche rilevanti; (b) traduzione delle dimensioni in criteri interpretativi osservabili a livello documentale; (c) elaborazione di schemi descrittivi qualitativi finalizzati a rendere esplicita la lettura analitica delle politiche di Learning City.

Le tre dimensioni teoriche sono state identificate attraverso un'analisi sistematica della letteratura su Learning Cities (UIL, 2024; 2025), Capability Approach applicato ai contesti urbani (Binet et al., 2025; Nussbaum, 2011; Robeyns, 2017; Sen, 1999) e Universal Design for Learning (CAST, 2024).

La scelta di queste tre dimensioni risponde ad un criterio di complementarità teorica: la prima riguarda l'accessibilità all'esperienza educativa, la seconda le possibilità di esercizio autonomo dell'apprendimento, la terza la coerenza tra intenzioni dichiarate e pratiche effettivamente implementate.

La qualità degli indicatori è stata garantita attraverso criteri ampiamente condivisi nella valutazione delle politiche pubbliche (Burns & Köster, 2016):

- rilevanza teorica ovvero, la coerenza con il quadro concettuale di riferimento;
- chiarezza concettuale, intesa come univocità interpretativa;
- osservabilità documentale, cioè la possibilità di rilevare evidenze nelle fonti pubbliche analizzate;
- trasferibilità, vale a dire l'applicabilità a contesti urbani differenti;
- capacità discriminante, ovvero, l'attitudine a distinguere qualità inclusive diverse

tra Learning Cities comparabili.

È stata privilegiata la costruzione di indicatori qualitativi strutturati, che permettano di rendere visibili differenze significative tra Learning Cities anche in assenza di dati quantitativi standardizzati. Le città campione sono state selezionate per differenti dimensioni demografiche, assetti di governance e collocazioni geografiche all'interno del Global Network of Learning Cities (UIL, 2024; 2025), con la disponibilità di un corpus documentale sufficiente e comparabile (Dalglish et al., 2021).

L'analisi ha preso in considerazione esclusivamente fonti pubbliche e istituzionali, rilevanti per la valutazione delle politiche di Learning City escludendo materiali promozionali non verificabili, comunicazioni informali e contenuti privi di tracciabilità.

L'analisi documentale è stata guidata da criteri interpretativi qualitativi, finalizzati a descrivere il grado di integrazione delle dimensioni analitiche nel sistema di Learning City, in accordo con l'obiettivo di valutare l'accountability pubblica e la coerenza delle politiche urbane dell'apprendimento pur non valutando direttamente le percezioni e le esperienze soggettive dei cittadini, in quanto esiti individuali, ma le condizioni strutturali e progettuali dichiarate e documentate dalle Learning Cities.

5. Il framework valutativo capability oriented per le Learning Cities

Il framework valutativo capability oriented proposto nasce come strumento comparativo per l'analisi dei requisiti di inclusione educativa che caratterizzano l'esperienza di apprendimento urbano.

A tal fine, si propone una griglia interpretativa strutturata per analizzare in che misura le politiche di Learning City rendano l'apprendimento urbano accessibile, orientabile e capacitante per i cittadini.

Le tre dimensioni quali, accessibilità dell'esperienza, agency e capability, coerenza policy implementazione sono analiticamente distinte ma empiricamente interdipendenti, e vengono tradotte in criteri interpretativi osservabili a livello documentale, attraverso indicatori qualitativi strutturati e rubriche valutative (Figura 1).

Dimensione	Sottodimensioni	Focus analitico	Riferimenti teorici
Accessibilità dell'esperienza	Sensoriale, comunicativa, cognitiva	Qualità progettuale dell'esperienza di apprendimento urbano	CAST 2018; 2024
Agency e capability	Scelta, orientamento, riconoscimento apprendimenti	Possibilità di esercitare autonomia e controllo sui percorsi di apprendimento	Capability Approach; Binet et al., 2025; Nussbaum, 2011; Robeyns, 2017; Sen, 1999;
Coerenza policy-implementazione	Governance, monitoraggio, continuità	Allineamento tra principi dichiarati e pratiche attuate	Burns & Köster, 2016; UIL, 2025

Figura 1. Struttura concettuale del framework valutativo capability oriented.

5.1. Dimensione A – Accessibilità dell'esperienza di apprendimento urbano

L'accessibilità dell'esperienza di apprendimento urbano, nella prima dimensione del

framework, viene intesa come qualità strutturale dell'ambiente educativo cittadino ed è analizzata lungo le sottodimensioni sensoriale, comunicativa e cognitiva (CAST, 2024), che sono interrelate tra loro.

L'accessibilità sensoriale riguarda la possibilità per i cittadini di percepire e fruire delle opportunità di apprendimento urbano, includendo aspetti legati all'acustica, alla visibilità, alla multimodalità dei canali informativi e alla progettazione degli spazi.

L'accessibilità comunicativa concerne la chiarezza, la leggibilità e la pluralità dei codici linguistici e simbolici utilizzati per veicolare informazioni e contenuti educativi, con particolare attenzione alla presenza di linguaggi semplificati, traduzioni e supporti visivi. L'accessibilità cognitiva, infine, si riferisce alla struttura informativa dell'esperienza di apprendimento, includendo il carico cognitivo richiesto, la possibilità di orientamento, la progressività delle informazioni e la disponibilità di supporti metacognitivi.

Queste tre sottodimensioni sono considerate conversion factors nel passaggio dalle risorse educative disponibili alle capacità effettivamente esercitabili dai cittadini (Robeyns, 2017): esse mediano, cioè, il processo attraverso cui le opportunità formative offerte dall'ambiente urbano si traducono, o non si traducono, in apprendimenti reali, in funzione delle caratteristiche sensoriali, comunicative e cognitive degli individui e dei contesti. Proli et al. (2025) sottolineano come l'assenza di attenzione a tali aspetti produca forme di esclusione silenziosa, difficilmente intercettabili dai tradizionali indicatori di partecipazione.

Nel framework proposto, l'accessibilità dell'esperienza è valutata attraverso indicatori qualitativi che analizzano la presenza, la sistematicità e la coerenza delle soluzioni adottate dalle Learning Cities, superando una logica binaria di presenza/assenza, a favore di una valutazione graduata della qualità documentata (Figura 2).

Sottodimensioni	Criterio interpretativo	Focus analitico
Accessibilità sensoriale	Percepibilità dell'esperienza	Multimodalità, fruibilità degli spazi e delle iniziative
Accessibilità comunicativa	Comprensibilità dei messaggi	Chiarezza, pluralità dei linguaggi, inclusione linguistica
Accessibilità cognitiva	Orientabilità dell'esperienza	Strutturazione delle informazioni, riduzione del carico cognitivo

Figura 2. Dimensione A: Accessibilità dell'esperienza.

5.2. Dimensione B – Agency e capability educativa dei cittadini

La seconda dimensione del framework riguarda l'agency e la capability educativa dei cittadini, in quanto possibilità di scegliere, orientarsi e attribuire significato alle opportunità di apprendimento urbano.

La valutazione si concentra sui presupposti che permettono ai cittadini di esercitare un ruolo attivo nel proprio percorso di apprendimento (Binet et al., 2025).

Sono stati inclusi indicatori relativi alla riconoscibilità e valorizzazione degli apprendimenti non formali e informali, alla possibilità di personalizzazione dei percorsi, alla presenza di strumenti di orientamento e accompagnamento.

Altresì, sono stati inclusi indicatori sullo sviluppo di competenze socio-emotive e

metacognitive, centrali per trasformare l'offerta formativa in esperienze di apprendimento significative e durature, soprattutto, per persone con disabilità (OECD, 2025b).

Nel contesto delle Learning Cities, l'agency non è riducibile alla partecipazione formale, ma implica la capacità di navigare l'ecosistema educativo urbano, comprendendone le opportunità e le modalità di accesso. La valutazione della capability educativa consente di interrogare se le politiche urbane dell'apprendimento favoriscano l'autonomia e l'autodeterminazione, oppure, se riproducano modelli eterodiretti e poco sensibili alle differenze individuali.

Gli indicatori associati a questa dimensione sono costruiti per rendere osservabili, a livello documentale, le strategie e gli strumenti che sostengono l'agency dei cittadini, evitando di confondere la presenza di iniziative con la loro effettiva capability (Figura 3).

Criterio	Descrizione analitica
Orientamento educativo	Presenza di strumenti che supportano la scelta e la navigazione dell'ecosistema educativo urbano
Personalizzazione	Possibilità di adattare i percorsi di apprendimento alle esigenze individuali
Riconoscimento apprendimenti	Valorizzazione degli apprendimenti non formali e informali

Figura3. Dimensione B: Agency e capability.

5.3. Dimensione C – Coerenza e sostenibilità: dalla policy all'implementazione

Coerenza tra policy e implementazione, è considerata condizione essenziale per la sostenibilità delle Learning Cities in quanto ambienti educativi capacitanti e si colloca come la terza dimensione del framework.

Numerosi studi sulle politiche pubbliche evidenziano come la distanza tra principi dichiarati e pratiche attuate rappresenti uno dei principali fattori di inefficacia delle strategie complesse (Burns & Köster, 2016).

La coerenza della dimensione è analizzata attraverso indicatori che mettono in relazione gli obiettivi strategici dichiarati con le modalità di attuazione, monitoraggio e revisione delle politiche di Learning City.

Particolare attenzione è rivolta alla presenza di strumenti di valutazione interna, alla continuità delle iniziative nel tempo e all'integrazione delle politiche di apprendimento con altri ambiti di intervento urbano.

In questo modo, diventa possibile valutare se l'inclusione e l'accessibilità sono trattate come elementi strutturali della governance, oppure, come aspetti marginali e contingenti.

La coerenza viene intesa come allineamento dinamico tra intenzioni, pratiche e strumenti di valutazione (Figura. 4).

Criterio	Focus analitico
Allineamento strategico	Coerenza tra obiettivi dichiarati e azioni implementate
Monitoraggio	Presenza di strumenti di valutazione sensibili all'inclusione
Continuità e sostenibilità	Stabilità temporale e integrazione delle politiche

Figura 4. Dimensione C: Coerenza policy-implementazione.

5.4. Rubriche valutative e tipologie di evidenza documentale

Al fine di rendere il framework utilizzabile come strumento di lettura comparativa, senza attribuirgli una funzione di misurazione o di classificazione, si propone uno schema interpretativo qualitativo che descrive differenti livelli di integrazione delle dimensioni analitiche nelle politiche di Learning City.

Lo schema non ha finalità di scoring, né presuppone la raccolta di dati su campioni di popolazione, ma consente di orientare l'analisi documentale e di rendere esplicite le differenze qualitative tra approcci dichiarativi e integrazioni sistemiche (Figura 5).

Livello descrittivo	Caratteristiche analitiche
Assenza	Le dimensioni del framework non sono esplicitate nei documenti strategici o nelle pratiche
Presenza episodica	Le dimensioni sono richiamate in modo frammentario o non sistematico
Integrazione strutturata	Le dimensioni sono tradotte in azioni e dispositivi riconoscibili
Integrazione sistemica	Le dimensioni sono pienamente incorporate nella governance e nel monitoraggio

Figura 5. Livelli qualitativi di integrazione delle dimensioni nel sistema di Learning City.

6. Verifica documentale comparativa del framework

L'analisi, in linea con il disegno metodologico adottato, si propone di valutare se e in che misura le tre dimensioni del framework consentano di rendere osservabili differenze significative nella qualità delle politiche di apprendimento urbano, a partire da evidenze pubbliche e tracciabili. In questo senso, il presente contributo risponde direttamente alla lacuna metodologica identificata nella letteratura: la mancanza di strumenti capaci di integrare governance, inclusione e capability in un modello analitico coerente e documentalmente applicabile.

La verifica documentale comparativa è da intendersi esercizio analitico volto a esplorare la capacità del framework di rendere leggibili le differenze qualitative nelle politiche di Learning City.

La verifica ha avuto carattere esplorativo e preliminare, finalizzata a testare l'applicabilità dello strumento su un insieme di fonti documentali pubbliche relative a Learning Cities selezionate all'interno del GNLC per variazione geografica, dimensione demografica e disponibilità documentale. L'attenzione è stata posta sulla qualità e coerenza delle evidenze rispetto alle dimensioni analitiche considerate (Dalglish et al., 2021), senza pretesa di rappresentatività statistica del campione, ma con l'obiettivo di verificare la capacità analitica dello strumento di rendere leggibili differenze qualitative nelle politiche di apprendimento urbano a partire da fonti tracciabili e pubblicamente accessibili.

Il primo criterio di verifica ha riguardato l'applicabilità del framework, intesa come possibilità di reperire, all'interno dei documenti pubblici analizzati, evidenze sufficienti per sostenere una lettura analitica delle dimensioni considerate senza ricorrere a inferenze arbitrarie.

I risultati mostrano che le tre dimensioni del framework presentano livelli differenti di

documentabilità. La dimensione relativa alla coerenza policy implementazione risulta, in generale, la più facilmente documentabile: i piani strategici, i report GNLC e gli atti di governance forniscono informazioni relativamente dettagliate sugli obiettivi dichiarati, sulle strutture di coordinamento e sui meccanismi di monitoraggio delle Learning Cities, mostrando accordo con quanto rilevato dalla letteratura, che segnala una crescente formalizzazione delle pratiche di rendicontazione nelle politiche urbane dell'apprendimento (UIL, 2025).

Al contrario, la documentabilità dell'accessibilità dell'esperienza e dell'*agency* dei cittadini risulta più eterogenea: le evidenze relative a barriere sensoriali, comunicative e cognitive sono frammentarie o implicite.

Questo dato conferma una delle ipotesi di partenza del contributo, ovvero che le dimensioni esperienziali dell'apprendimento urbano sono sistematicamente meno visibili nei monitoraggi, nonostante la loro rilevanza teorica e politica (Proli et al., 2025).

Il secondo criterio ha testato la capacità discriminante del framework, verificando se fosse in grado di distinguere tra Learning Cities che appaiono simili sulla base degli indicatori tradizionali ma che presentano differenze significative nella qualità inclusiva delle politiche di apprendimento.

I risultati mostrano un'asimmetria ricorrente, infatti, città con assetti organizzativi consolidati e strategie formalizzate non mostrano la stessa attenzione per la capability dei cittadini.

Le lacune più frequenti riguardano, infatti, la progettazione comunicativa delle iniziative e la presenza di strumenti di orientamento e accompagnamento, confermando che ciò che non è esplicitamente richiesto dagli strumenti valutativi tende a rimanere invisibile (Burns & Köster, 2016).

Adottare criteri capacitanti come chiave di lettura significa allora spostare le priorità valutative verso la capacità reale del contesto urbano di promuovere apprendimenti inclusivi per tutti.

7. Discussione

La valutazione delle Learning Cities tende a rimanere ancorata a una logica di offerta e di rendicontazione, faticando a cogliere le libertà educative reali che le politiche urbane dell'apprendimento rendono effettivamente esercitabili dai cittadini.

Lo squilibrio strutturale emerso tra maturità della governance e fragilità della documentazione esperienziale segnala un problema epistemologico nella costruzione degli strumenti valutativi.

L'integrazione del Capability Approach consente di riformulare il concetto stesso di successo di una Learning City, spostandolo dalla quantità di opportunità disponibili alla qualità delle condizioni che permettono di trasformare tali opportunità in apprendimento significativo.

In una prospettiva capability oriented, il riferimento a Binet et al. (2025), Nussbaum (2011), Robeyns (2017) e Sen (1999) consente di interrogare la giustizia educativa urbana in termini di effettiva possibilità di utilizzo delle opportunità disponibili intese nei termini di accessibilità sensoriale, comunicativa e cognitiva.

L'Universal Design for Learning (CAST, 2024) fornisce un linguaggio e una struttura concettuale per rendere osservabili i conversion factors che mediano tra politiche educative e capacità individuali, consentendo di superare una visione adattiva dell'inclusione e di rafforzare una concezione sistemica dell'accessibilità dell'esperienza di apprendimento urbano.

La discussione dei risultati mostra come l'assenza dei riferimenti progettuali espliciti contribuisca a riprodurre forme di esclusione silenziosa, difficilmente intercettabili dagli indicatori tradizionali.

L'evidenza di una scarsa documentabilità delle dimensioni esperienziali indica, altresì, che gli strumenti di orientamento strategico non sono ancora pienamente integrati nei processi decisionali e nei sistemi di monitoraggio, nonostante la loro centralità nei documenti programmatici e il framework proposto fornisce criteri e indicatori utilizzabili come standard minimi di qualità inclusiva per le politiche di apprendimento urbano.

L'introduzione di indicatori relativi all'accessibilità cognitiva e comunicativa, in particolare, potrebbe orientare le amministrazioni locali a integrarne le dimensioni sin dalle fasi di progettazione riducendo così il ricorso a interventi correttivi ex post.

La valutazione è da considerarsi, in continuità con le indicazioni Unesco sulle Learning Cities, una leva di apprendimento istituzionale e di miglioramento continuo (UIL, 2025), aprendo spazi di confronto informato tra amministratori e amministrati.

Assumere la disabilità e la vulnerabilità come stress test epistemologici consente di interrogare la qualità inclusiva dei sistemi educativi, offrendo una chiave di lettura trasversale che può essere estesa ad altri ambiti di policy oltre l'educazione.

Le recenti ricerche sul CA applicato ai futuri riparativi e agli spazi educativi trasformativi (Santi & Ghedin, 2024; Walker et al., 2024) suggeriscono che la valutazione delle Learning Cities possa essere essa stessa una pratica di agentività collettiva, orientando le comunità urbane verso la costruzione condivisa di futuri educativi più equi e accessibili.

8. Conclusioni

La valutazione rigorosa della qualità inclusiva dell'esperienza di apprendimento urbano rappresenta una delle sfide più rilevanti e tuttora irrisolte nel dibattito scientifico sulle Learning Cities. Ciò è particolarmente evidente a fronte della crescente diffusione del modello promosso dall'Unesco Institute for Lifelong Learning (2024; 2025) e dell'ampliamento delle reti di città che si riconoscono nel paradigma del lifelong learning.

Il presente contributo assume l'inclusione quale criterio valutativo centrale, proponendo di spostare il baricentro analitico dalla mera quantità delle opportunità educative offerte alle condizioni che consentono ai cittadini di trasformarle in apprendimenti significativi, accessibili e orientabili.

La città non è, dunque, considerata un semplice contenitore di iniziative, ma un ambiente educativo complesso, attraversato da relazioni di potere, possibilità ed esclusioni, in linea con la lettura critica dello spazio urbano proposta da Pier Paolo Pasolini, che ha più volte interpretato la città come luogo di produzione simbolica e culturale, oltre che strumento per amplificare o ridurre le possibilità di vita e di espressione dei soggetti (Pasolini, 1975).

Per tanto premesso, si suggerisce di integrare nei sistemi di monitoraggio delle Learning

Cities indicatori espliciti di accessibilità sensoriale, comunicativa e cognitiva, superando una visione adattiva e residuale dell'inclusione.

Si evidenzia, inoltre, la necessità di rafforzare l'agency dei cittadini, rendendo visibili e valutabili le strategie di orientamento, accompagnamento e riconoscimento degli apprendimenti non formali e informali.

Si sottolinea, infine, l'importanza di allineare la valutazione alle fasi di progettazione e l'implementazione delle politiche, evitando che essa rimanga un esercizio ex post privo di reale incidenza decisionale.

Viene offerta, perciò, una chiave di lettura teorica e metodologica per valutare le Learning Cities in quanto ambienti di giustizia educativa urbana, nei quali l'equità dell'esperienza di apprendimento diventa parametro essenziale di qualità.

L'approccio delineato invita, inoltre, a ripensare il ruolo della valutazione nelle politiche urbane dell'apprendimento: non soltanto come strumento di apprendimento istituzionale, ma come leva per orientare processi di validazione partecipativa.

La valutazione è uno strumento per migliorare la qualità democratica delle politiche educative urbane (Burns & Köster, 2016; OECD, 2025b) e una Learning City può dirsi realmente tale quando progetta e valuta l'apprendimento urbano in esperienza accessibile, orientabile e capability oriented per tutti.

Riferimenti bibliografici

- Agbessi, E., & Ó Tuama, S. (2025). Introduction. In S. Ó Tuama, E. Agbessi, & T. Neylon (Eds.), *Global perspectives on learning cities*. Lifelong Learning Book Series, Vol. 35 (pp. 1-10). Springer.
- Biggeri, M., Arciprete, C., & Karkara, R. (2019). Children and youth participation in decision-making and research processes. In D. A. Clark, M. Biggeri, & A. A. Frediani (Eds.), *The capability approach, empowerment and participation: Concepts, methods and applications* (pp. 193–221). Palgrave Macmillan.
- Biggeri, M., Ferrannini, A., & Arciprete, C. (2018). Local communities and capability evolution: The core of human development processes. *Journal of Human Development and Capabilities*, 19(2), 126–146.
- Biggeri, M., & Libanora, R. (2011). From valuing to evaluating: Tools and procedures to operationalize the capability approach. In M. Biggeri, J. Ballet, & F. Comim (Eds.), *Children and the capability approach* (pp. 79–106). Palgrave Macmillan.
- Biggeri, M., & Santi, M. (2012). The missing dimensions of children's well-being and well-becoming in education systems: Capabilities and Philosophy for Children. *Journal of Human Development and Capabilities*, 13(3), 373–395.
- Binet, A., Sportiche, N., Gavin, V., & Arcaya, M. C. (2025). Operationalizing the capabilities approach to understand neighbourhood well-being in a participatory action research study. *Journal of Planning Education and Research*, 45(2), 351–368. <https://doi.org/10.1177/0739456X231204862>
- Burns, T., & Köster, F. (Eds.). (2016). *Governing education in a complex world*. Educational Research and Innovation. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264255364-en>

- CAST. Center for Applied Special Technology. (2018). *Universal Design for Learning guidelines version 2.2*. <https://udlguidelines.cast.org/static/udlg2.2-text-al1y.pdf>
- CAST. Center for Applied Special Technology. (2024). *Universal Design for Learning guidelines version 3.0*. <https://udlguidelines.cast.org>
- da Silva Tomadon, L., do Couto, E. V., de Vries, W. T., et al. (2024). Smart city and sustainability indicators: A bibliometric literature review. *Discover Sustainability*, 5, Article 143. <https://doi.org/10.1007/s43621-024-00328-w>
- Dalglisch, S. L., Khalid, H., & McMahon, S. A. (2021). Document analysis in health policy research: The READ approach. *Health Policy and Planning*, 35(10), 1424–1431. <https://doi.org/10.1093/heapol/czaa064>
- Di Masi, D., & Bellacicco, R. (Eds.). (2017). *InDeEP University: un progetto di ricerca partecipata per una università inclusiva*. Padova University Press.
- Fernández-Batanero, J. M., Montenegro-Rueda, M., Fernández-Cerero, J., & López-Meneses, E. (2024). Fostering motivation: Exploring the impact of ICTs on the learning of students with autism. *Children*, 11(1), 119. <https://doi.org/10.3390/children11010119>
- Longo, S., Derito, M., Cellura, M., Di Dio, S., & Guarino, F. (2026). Circular cities: A systematic literature review of urban strategies for sustainable transitions. *Sustainability*, 18(6), 2980. <https://doi.org/10.3390/su18062980>
- Meyer, A., Rose, D. H., & Gordon, D. (2014). *Universal Design for Learning: Theory and practice*. CAST.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. (2025a). *Survey of adult skills 2023 technical report*. OECD Skills Studies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/80d9f692-en>
- OECD. Organization for Economic Co-operation and Development (2025b). *Trends in adult learning: New data from the 2023 survey of adult skills*. Getting Skills Right. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ec0624a6-en>
- Pasolini, P. P. (1975). *Scritti corsari*. Garzanti.
- Piazza, R. (2024). Learning Cities: Catalysts for sustainable urban development through collaborative partnerships. *Form@re – Open Journal per la Formazione in Rete*, 24(2), 228–242. <https://doi.org/10.36253/form-16069>
- Proli, M., Schachter, C., & Bonaiuti, D. (2025). Città che apprendono e che curano: prospettive e sfide per un welfare urbano inclusivo. *Journal of Health Care Education in Practice*, 7(2), 85–96. <https://doi.org/10.25430/pupj-jhcep-2025-2-10>
- Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined*. Open Book Publishers. <https://doi.org/10.11647/OBP.0130>
- Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers* (4th ed.). Sage.
- Santi, M., & Ghedin, E. (2024). Philosophical inquiry and the childness of communities: Connective capabilities for flourishing education. In M. Walker, A. Boni, & D.

- Velasco (Eds.), *Reparative futures and transformative learning spaces* (pp. 239–262). Palgrave Macmillan.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf.
- UIL. Unesco Institute for Lifelong Learning. (2013). *Key features of learning cities*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000226756>
- UIL. Unesco Institute for Lifelong Learning. (2024). *GNLC medium-term strategy 2025–2030*. UIL. <https://www UIL.unesco.org/en/gnlcstrategy>
- UIL. Unesco Institute for Lifelong Learning. (2025). *Unesco learning cities: Progress report 2022–2024*. UIL. <https://www UIL.unesco.org/en/learning-cities>
- Walker, M., Boni, A., & Velasco, D. (Eds.). (2024). *Reparative futures and transformative learning spaces*. Palgrave Macmillan.