

Francesca Giofrè, Dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma  
Ivana Miletić, Dipartimento DATA, Sapienza Università di Roma

francesca.giofre@uniroma1.it  
miletic@gmail.com

**Abstract.** L'articolo illustra l'evoluzione dell'edilizia sociale pubblica della Federazione Jugoslava in Social Housing con riferimento alla Serbia, rispetto ad alcune variabili socio-economiche-culturali e di carattere politico. I focus sui diversi aspetti del problema abitativo mostrano le sfide in corso e i limiti di ciascuna di esse. Le trasformazioni avvenute velocemente hanno rinnegato l'esperienza del periodo socialista, mentre dalla lettura delle esperienze del passato si potrebbero trarre alcuni suggerimenti di interesse per orientare le attuali politiche di settore, che si muovono sull'attuazione delle direttive dell'Unione Europea in maniera acritica e decontestualizzata.

**Parole chiave:** Social housing, Transizione, Post-socialismo, Politiche abitative, Produzione edilizia

A differenza di altri Paesi dell'Est europeo nei quali il declino dei regimi politici, dopo la caduta del muro di Berlino, è stato molto rapido e nel complesso indolore, per la Repubblica Federativa della Jugoslavia il processo, ben più complesso, culmina nelle guerre degli anni '90.

La frantumazione della Federazione avviene con tempi e modalità diverse e dopo vent'anni risulta ancora incompiuta. Nella Federazione erano presenti forme di democrazia nella società e nell'economia (autogestione) impensabili negli Stati retti dai regimi autoritari del socialismo reale, secondo la versione leninista della «dittatura del proletariato». Molti sono stati i tentativi di opposizione alla disintegrazione della Federazione senza comprendere la miscela esplosiva che vi era dietro il rapporto etnia-nazionalismo che appariva superato con la Federazione stessa. Ma la disintegrazione è avvenuta. Dalla ex Jugoslavia sono nate 'nuove' Repubbliche sovrane riconosciute – nella maggior parte dei casi – a livello internazionale, impreparate sia in termini finanziari che istituzionali a rispondere alla violenza dei processi neo-liberisti della globalizzazione.

Between past and future: Social Housing in Serbia in the transitional process

**Abstract:** This article discusses the evolution of social public housing in the Yugoslav Federation with reference to Serbia, in relation to a number of socio-economic-cultural and political variables. The focus on different aspects of the housing problem demonstrates the current challenges and limitations of each of them. The changes that occurred quickly denied the experience of the socialist period, while a reading of the experiences of the past might have been useful to draw interesting suggestions to guide current policies in the sector, which follow the implementation of EU directives in a manner that is uncritical and decontextualised.

**Keywords:** Social housing, Transition, Post-socialism, Housing policies, Building construction

Unlike other Eastern European countries where the decline of the political regimes, following the fall of the Berlin Wall,

In questo contesto si affronta il processo di transizione della Repubblica della Serbia, da Stato che si confronta con altri Stati della Federazione a Stato che deve confrontarsi con la comunità internazionale e nello specifico con l'Unione Europea. Si tratta di un processo d'integrazione economica che implica la negazione del passato, un'apertura al mercato della globalizzazione e la transizione da una società proiettata verso i valori solidaristici delle comunità locali ad una società focalizzata sull'edonismo individuale e su evidenti manifestazioni di darwinismo sociale. Gli esempi possono essere a 360° e riguardano tutti gli aspetti della società. Di questi se ne assume uno come paradigma: le politiche abitative, in un contesto ancora di transizione.

## Laboratorio sociale

Dopo la sconfitta dell'Asse<sup>1</sup> dopoguerra nei Paesi della penisola balcanica è segnato da una chiara scelta di campo: dall'organizzazione di uno Stato socialista e da provvedimenti conseguenti; tra questi la nazionalizzazione del sistema proprietario, la pianificazione centralistica dell'economia e della società, la creazione di un forte apparato burocratico di gestione e di controllo. Il modello che viene mutuato è quello sovietico. A differenza degli altri Stati dell'est europeo che rientrano nella zona d'influenza dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS), secondo la decisione concordata e sottoscritta a Yalta<sup>2</sup>, la leadership jugoslava formatasi nella Resistenza mal sopporta un'intrusione dei consiglieri sovietici che, ignorando la realtà del Paese, si muovono secondo schemi che avrebbero avuto conseguenze funeste per il nuovo Stato. Tale atteggiamento porta ad una scomunica della dirigenza politica jugoslava da parte dell'Internazionale Comunista della «via jugoslava al so-

was very quick and generally painless, for the Federal People's Republic of Yugoslavia the much more complex process culminated in the wars of the '90s. The shattering of the Federation took place at different speeds and in different ways and after 20 years it is still unfinished. In the Federation there were forms of democracy in society and the economy (self-management) that would have been unthinkable in the states ruled by the authoritarian regimes of Real socialism, according to the Leninist version of the «dictatorship of the proletariat». There were many attempts at opposing the disintegration of the Federation that failed to understand the explosive mixture which lay behind the ethnic-nationalist relationship that appeared to have been overcome with the Federation. But the disintegration took place. From the former Yugoslavia

were born 'new' sovereign republics recognised – in most cases – at international level, unprepared both in financial and institutional terms to respond to the violence of the neo-liberal processes of globalisation.

In this context, we deal with the process of transition in the Republic of Serbia, from a state that has to deal with the other states of the Federation to a state that has to deal with the international community and, specifically, with the European Union. This is a process of economic integration that implies the negation of the past, an opening up to the globalised market and the transition from a society projected towards the values of solidarity of local communities to a society focused on individual hedonism and evident manifestations of social Darwinism. Examples can come from anywhere and regard all aspects of

cialismo» con la conseguente espulsione dall'Internazionale e dell'isolamento del Paese.

La rottura delle relazioni con l'URSS nel 1948<sup>3</sup> determina una svolta radicale verso il socialismo democratico e la ricerca di una via originale per la sua realizzazione. La strada che si sceglie di percorrere è quella dell'autogestione della politica e dell'economia. Questa però trova un ostacolo nella centralizzazione del sistema statale chiamato ad amministrare situazioni geograficamente ed economicamente molto differenziate, che configurano un vero e proprio Stato multinazionale e multiculturale.

Gli anni '50 sono segnati da un decentramento economico-politico del Paese al fine di rendere comprensibile ed efficace la strada dell'autogestione. Si introducono elementi di democrazia nella scelta degli obiettivi delle imprese e nell'organizzazione della produzione e del lavoro, nella ripartizione dei profitti aziendali in modo da assicurare una migliore qualità della vita alle comunità locali, famiglie ed individui. L'uguaglianza «autogestione = socialismo» tende ad enfatizzare il ruolo del produttore-lavoratore che concorre a definire i piani aziendali di sviluppo delle imprese, l'organizzazione del lavoro delle stesse, dunque, il miglioramento delle condizioni umane dei lavoratori.

Nella costruzione di tale forma di socialismo uno degli atti più significativi è la formazione di un sistema di proprietà socializzata e condivisa, raggiunta attraverso la completa abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione e la socializzazione anche di quei mezzi di produzione prima gestiti dallo stato (Bićanić, 1973).

Tale fase si conclude con l'uscita dall'isolamento politico to-

tale nel quale si trova la Jugoslavia dopo la rottura con l'URSS ed i Paesi satelliti dell'est europeo. Si ricorda che l'isolamento è voluto anche da parte dei Paesi occidentali per il mancato schieramento della Jugoslavia nel sistema europeo dei Paesi capitalistici e nella loro organizzazione militare in fase di realizzazione (NATO).

La creazione del Movimento dei Paesi non Allineati (1955)<sup>4</sup> rappresenta una tappa importante per il ruolo che viene a giocare la Jugoslavia nel contesto internazionale assieme all'Egitto, all'India e all'Indonesia nella dimostrazione che è possibile percorrere strade originali per meglio rispondere alle aspettative dei popoli di nuova indipendenza.

A metà degli anni '60 le riforme effettuate (autogestione e decentramento) trovano un loro assetto giuridico<sup>5</sup>. Il concetto teorico dell'autogestione impone una sburocratizzazione della decisione politica, con l'obiettivo finale di trasformare anche gli apparati centrali statali in apparati autogestiti. Così, la sperimentazione jugoslava di un 'mercato socialista' ha avuto una trasformazione costante nella ricerca di conciliare la teoria e le mutevoli condizioni di sviluppo. In realtà l'obiettivo si realizza solo a livello delle imprese e delle comunità locali. Nel tempo, tale obiettivo entra in conflitto con la pianificazione economico-sociale che è saldamente tenuta in mano dall'élite politica dello Stato federale e delle Repubbliche. In questo periodo si stabilizzano le relazioni internazionali e si procede verso la modernizzazione della società che diviene più democratica e garantisce la libera circolazione dei suoi cittadini all'estero. Si rafforzano i processi ritenuti fondamentali per consolidare il nuovo sistema sociale: l'industrializzazione e con essa la creazione di una classe operaia. Quest'ultima è determinante per

society. Of these we take one as a paradigm: housing policies in a context that is still one of transition.

#### Social laboratory

After the defeat of the Axis powers<sup>1</sup> the post-war period in the countries of the Balkan peninsula is marked by a clear choice: the organisation of a socialist state and the actions that followed from that; these included the nationalisation of the system of ownership, centralised planning of the economy and society and the creation of a powerful bureaucratic apparatus of management and control. The model that is borrowed is the Soviet one. Unlike the other Eastern European states that fell within the zone of influence of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), according to the decision taken and agreed at Yalta<sup>2</sup>, the Yugoslav leadership formed

in the Resistance movement, were not keen on the intrusion of Soviet advisers who, ignorant of the reality of the country, operated in ways that would have had disastrous consequences for the new state. This action led to the repudiation of the Yugoslav political leadership and the «Yugoslav road to socialism» by the Communist International and its consequent expulsion from the International and the isolation of the country.

The severing of relations with the USSR in 1948<sup>3</sup> resulted in a radical shift towards democratic socialism and the quest for an original way to bring about its realisation. The road they chose to take was that of the self-management of politics and the economy. But this came up against an objective obstacle in the centralisation of the state system that was called upon to administer geographically

and economically very different situations, in what was a truly multinational and multicultural state.

The '50s were marked by an economic-political decentralisation in the country with the aim of making the road of self-management comprehensible and effective. Elements of democracy were introduced in the choice of the objectives of businesses and in the organisation of production and labour, the distribution of corporate profits in order to ensure a better quality of life for local communities, families and individuals. The formula «self-management = socialism» tended to emphasise the role of the producer-worker who helped define the company plans for the development of the businesses, the organisation of work in the same, and, therefore, the improvement of the human conditions of the workers.

In the construction of this form of socialism one of the most significant acts was the formation of a system of socialised and shared ownership, achieved through the complete abolition of the private ownership of the means of production and the socialisation of those means of production that previously had been state-run as well (Bićanić, 1973).

This phase ended with its emergence from the total political isolation in which Yugoslavia had found itself after the break with the USSR and the satellite countries of Eastern Europe. It should be remembered that this isolation was also sought by the Western countries because of Yugoslavia's failure to line up in the European system of capitalist countries and their military organisation that was being formed at the time (NATO).

The creation of the Non-Aligned Mo-

sostenere il sistema politico socialista e nel contempo decisiva nel processo che conduce ad un radicale ricambio sociale. Una massa contadina si muove verso ambienti urbani, sinonimi di progresso tecnico ed economico, trasformandosi in classe operaia. L'obiettivo è ambizioso e difficile in quanto il 70% della popolazione vive in ambienti rurali.

L'urbanizzazione di consistenti masse rurali pone immediatamente il problema abitativo. Mentre la pianificazione centralizzata affronta il problema della città socialista, gli architetti ricercano le soluzioni tecniche capaci di fronteggiare il problema di una 'casa per tutti', percorrendo strade innovative e recuperando quanto la cultura modernista esprime tra le due guerre mondiali.

Tuttavia, la strategia originale del modernismo sostiene che «l'architettura, più che generare un cambiamento delle condizioni socio-politiche, è in grado di risolvere le carenze del sistema sociale»; nel quadro ideologico di una società autogestita la strategia si pone l'obiettivo di una nuova società ed un futuro migliore (Blagojevic, 2007).

Con la riforma economica degli anni '70 s'introduce l'organizzazione di base del lavoro associato (OBLA), sia nelle imprese autogestite che nei servizi pubblici<sup>6</sup>. L'apparato politico cerca di mantenere il potere sulle decisioni rispetto al management tecnocratico che nel tempo è divenuto sempre più autonomo. Tale conflitto fa accrescere le procedure decisionali, amministrative e di controllo-valutazione e ciò si traduce in un gigantismo degli apparati burocratici. Sul piano politico cambiano i rapporti dentro la Federazione; le Repubbliche e le Province Autonome assumono maggiore autonomia e si acuiscono le spinte nazionalistiche<sup>7</sup>. È il preludio alle guerre balcaniche degli anni '90 e

alla disgregazione della Federazione Jugoslava.

Le guerre lasciano in piedi numerose questioni irrisolte. Le nuove Repubbliche si dotano di ordinamenti elettorali democratici e di istituti propri delle democrazie rappresentative occidentali. Indubbiamente il più dirompente è l'introduzione del sistema capitalistico nelle relazioni economiche, con il superamento di quell'originale esperimento di autogestione delle imprese.

La privatizzazione degli apparati della produzione, nonché di tutti quei sistemi e sottosistemi nati da una società basata sulle comunità locali e sull'impresa sociale (autogestita), avviene in maniera caotica e disordinata. Tra questi rientra quello abitativo: la definizione dei rapporti proprietari, le procedure relative alle assegnazioni, i prezzi degli acquisti e degli affitti. La privatizzazione delle abitazioni avviene in uno scenario preesistente che si ritiene utile illustrare.

### **Social(ista) housing**

Nella Repubblica Federativa della Jugoslavia le abitazioni

sono considerate un bene sociale, ovvero un bene di consumo collettivo e la Federazione provvede alla loro realizzazione favorendo le abitazioni plurifamiliari organizzate in grandi insediamenti. Le abitazioni di proprietà pubblica fornite<sup>8</sup>, sono equiparate a quelle in proprietà, in quanto nell'affitto è contemplata la trasmissione ereditaria del titolo giuridico. La proprietà privata è legittima, ma limitata a due alloggi e all'uso senza profitto. Come in tutti i Paesi socialisti, vi è uno stretto controllo del mercato (Petrovic, 2004).

Per la carenza cronica degli alloggi l'assegnazione viene attuata secondo i 'meriti sociali'; disporre di un alloggio permette di evidenziare la posizione dell'individuo nella scala della stratifi-

vement (1955)<sup>4</sup> represented a major milestone for the role that Yugoslavia would come to play in the international context along with Egypt, India and Indonesia in a demonstration of the fact that it is possible follow original roads to better meet the expectations of newly independent peoples. In the mid-'60s, the reforms carried out (self-management and decentralisation) had found their legal structure<sup>5</sup>. The theoretical concept of self-management imposed a debureaucratisation of political decision-making, with the ultimate goal of transforming the central state apparatus into self-managed apparatus as well. Thus the Yugoslavian experiment of a 'socialist market', underwent a steady transformation in seeking to reconcile theory and the changing conditions of development. In reality, the objective was achieved only at the level of local bu-

sinesses and communities. Over time, this objective came into conflict with the economic-social planning that remained firmly in the hands of the political elite of the Federal State and the Republics. In this period, international relations were established and there was a movement towards the modernisation of society which became more democratic and guaranteed the free movement of its citizens abroad. The processes considered essential to consolidate the new social system were reinforced: industrialisation and with it the creation of a working class. The latter was essential to support the socialist political system and at the same time decisive in the process that led to a radical social change. A huge number of peasants moved to urban areas, synonymous with technical and economic progress, transforming themselves into the working class.

This objective was ambitious and difficult because 70% of the population lived in rural areas.

The urbanisation of large masses from the country meant the housing problem immediately arose. While central planning addressed the problem of the socialist city, the architects were looking for technical solutions capable of dealing with the problem of a 'home for all', taking innovative paths and recuperating what modernist culture had expressed between the two World Wars.

However, the original strategy of modernism maintains that «architecture, rather than generating a change in socio-political conditions, is able to address weaknesses in the social system»; in the ideological framework of a self-managed society, the strategy has as its objective a new society and a better future (Blagojević, 2007).

With the economic reform of the '70s, the basic organisation of associated labour (OBLA) was introduced in both in self-managed enterprises and public services<sup>6</sup>. The political apparatus tried to maintain decision-making power with respect to the technocratic management which, over time, had become increasingly autonomous. This conflict led to an increase in decision-making and administrative and monitoring-evaluation procedures, which resulted in a gigantism in the bureaucracies. On the political level, relations within the Federation changed: the Republics and Autonomous Provinces assumed greater autonomy and the forces of nationalism intensified<sup>7</sup>. It was the prelude to the Balkan wars of the '90s and the disintegration of the Yugoslav Federation.

The wars left many issues unresolved. The new republics equipped themsel-

cazione sociale del Paese (Petrović, 2004; Milić, 2006).

Con l'introduzione dell'autogestione, a metà degli anni '50 il processo di decentramento investe anche il settore abitativo. I Comuni, le città e le imprese autogestite diventano sempre più autonomi nelle scelte e nell'attuazione delle politiche abitative. I lavoratori dipendenti contribuiscono con il 4% (poi il 6%) della busta paga all'alimentazione dei fondi dei comuni e delle città per la realizzazione di interventi di edilizia abitativa nei singoli contesti.

Dal 1965 la responsabilità per la distribuzione degli alloggi nel settore pubblico passa dallo Stato alle imprese. Le imprese possono così comprare alloggi da affittare o provvedere a mutui a basso interesse per il loro acquisto da parte dei propri dipendenti. Successivamente anche le banche entrano nella gestione dei crediti per la casa sia per gli enti (comuni, città e imprese) che per quei privati che ritengono di essere in grado con le loro disponibilità finanziarie di acquistare o realizzare un alloggio su un mercato residuale, adeguatamente controllato.

La maggior parte delle abitazioni sono di proprietà delle imprese autogestite che le finanziano e le gestiscono, affittandole oppure vendendole ai loro impiegati. In altri termini le imprese autogestite svolgono il ruolo che è proprio delle banche: prestano i soldi necessari per acquistare o affittare abitazioni.

Le imprese dei settori produttivi privilegiati diventano sempre più potenti e autonome fino a stabilire i prezzi finali degli alloggi.

Dagli anni '70, a seguito del cambiamento nel sistema politico, si introducono le comunità abitative autogestite di interesse (*samoupravne interesne zajednice* – SIZ) che coordinano le attività e le risorse di tutte le parti interessate e limitano l'auto-

nomia delle imprese. In tale modo la procedura già di per sé complicata, si complessifica ulteriormente. L'attività di coordinamento tra domanda e offerta è compito degli enti locali, ma in realtà i poteri dei comuni sono deboli e si assiste ad una forte influenza dello Stato centrale, indiretta e informale.

In quegli anni, tra le varie tipologie giuridiche, sono presenti anche gli «Appartamenti (fondi) della solidarietà» (Stanovi solidarnosti) per tutti coloro che non rientrano nel sistema della produzione e quindi nella distribuzione degli alloggi (Petrović, 2004).

Il monopolio delle imprese pubbliche, con il doppio ruolo di venditori e acquirenti, ha impedito il contatto diretto tra gli investitori e costruttori; questo è indicato come una delle cause di inefficienza del sistema non rispondente alla reale domanda (Tsenkova, 2009). A ciò si aggiunge anche l'assenza di profitto e la natura non redditizia del settore immobiliare (Milić, 2006). Gli esperimenti continui sulle modalità di finanziamento e di coordinamento del settore evidenziano l'insuccesso di tali modalità.

I prezzi dell'abitare e dei servizi comunali non corrispondono ai reali prezzi di vendita e di locazione e l'accumulazione prevista all'intero dei fondi per i nuovi interventi di realizzazione non è adeguata.

Questa modalità di produzione e distribuzione degli alloggi di massa diminuisce negli anni '80 fino a fermarsi nel '90.

Durante l'intero periodo della Federazione in Jugoslavia, nel settore delle costruzioni domina il settore privato (circa 60-70% del totale annuale della produzione dell'edilizia residenziale) (Tsenkova, 2009). Il sistema risulta essere incapace di provvedere a fornire un alloggio per tutti. Si diffondono così le

ves with democratic electoral systems and the institutions of the western representative democracies. Undoubtedly the most disruptive was the introduction of capitalist system of economic relations, with the passing of that original experiment in the self-management of enterprises.

The privatisation of the apparatus of production, as well as of all those systems and subsystems born from a society based on local communities and social enterprise (self-managed), occurred in a chaotic and disorderly manner. Among these was housing: the definition of relationships of ownership, the procedures relating to assignments, purchase prices and rents. The privatisation of housing took place in a pre-existing scenario that it is useful to explain.

#### **Social(ist) housing**

In the Federal Republic of Yugoslavia, housing was considered a social good, that is, a good of collective consumption and the Federation provided for their construction, favouring multi-family homes organised in large settlements. The publicly owned housing provided<sup>8</sup> was equivalent to those that were owned, insofar as the rent included the inheritance of the legal title. Private property was legitimate, but limited to two dwellings and use without profit. As in all socialist countries, there was a strict control of the market (Petrović, 2004).

Because of the chronic shortage of housing, allocation was implemented according to 'social merits'; having a house allowed the individual's position on the ladder of social stratification in the country to be highlighted (Petrović, 2004; Milić, 2006).

With the introduction of self-management, in the mid-'50s, the decentralisation process also affected the housing sector. Municipalities, cities and self-managed enterprises became increasingly autonomous in the choices and implementation of housing policies. Employees contributed 4% (later 6%) of their wages to supply funds to municipalities and cities to implement house-building measures in the individual contexts.

In 1965, responsibility for the distribution of housing in the public sector passed from the state to companies. The companies could thus buy housing to rent or to provide low-interest loans for purchase by their employees. Later the banks also entered into the management of credit both for bodies (municipalities, cities and companies) and for those individuals who believed they were able with the

funds they had available to purchase or build a property on a residual market, adequately controlled.

The majority of homes were owned by self-managed companies who financed and managed them, renting or selling them to their employees. In other words, the self-managed companies played the role that belongs to the banks: they lent money to buy or rent homes.

Businesses in the privileged productive sectors became increasingly powerful and autonomous until they were able to establish the final prices of the housing.

Since the '70s, following the change in the political system, self-managed residential communities of common interest (*samoupravne interesne zajednice* – SIZ) appeared, which coordinated the activities and resources of all the interested parties and limited

costruzioni individuali informali ed illegali costruite frequentemente 'self-help' con l'aiuto degli amici e della famiglia nelle campagne, nelle periferie e nelle aree suburbane. Tale modalità di sopperire al bisogno di abitazione è rimasta inalterata fino ad oggi con una diffusione intensiva anche nelle città.

### Pratica e innovazione

Il grande cambiamento sociale avviato dal sistema autogestito coinvolge anche il settore dell'architettura a tutto campo. Nel 1950 si tiene la «Consultazione degli architetti jugoslavi a Dubrovnik (*Jugoslovensko savetovanje arhitekata u Dubrovniku*)» e nasce la prima idea dell'architettura d'autore. L'organizzazione federale dello Stato è accompagnata dalla riorganizzazione della scena urbanistica ed architettonica e dal decentramento delle istituzioni preposte. Si assiste alla diffusione di una serie di piccoli studi professionali. Dall'inizio del 1953 si pubblicano numerosi bandi di concorsi pubblici che rappresentano occasioni di sperimentazione per le nuove realtà professionali. Nonostante programmi rigidi, spesso non impostati correttamente, e norme severe che vincolano lo stile architettonico, le nuove idee trovano spazio per diffondersi e a volte realizzarsi (Mecanov, 2006). Un panorama architettonico eterogeneo, quello della Jugoslavia, che si manifesta attraverso scuole che rappresentano realtà culturali consolidate nelle nuove Repubbliche federali. Sull'edilizia residenziale si tengono una serie di Conferenze denominate, «Conferenze delle città jugoslave (*Stalne konferencije gradova Jugoslavije*)» nelle quali ci si confronta sulle tipologie di interventi da sviluppare per migliorare la qualità delle abitazioni e delle città. Questo scambio tecnico-culturale permette di rafforzare la collaborazione

the autonomy of the companies. In this way, the procedure which was already complicated in itself, became even more complex. The coordination of supply and demand was the responsibility of the local bodies, but in reality the powers of the municipalities were weak and there was a strong, indirect and informal influence of the central state.

In those years, among the various legal forms, there were also «Solidarity apartments (funds)» (*Stanovi solidarnosti*) for all those that did not have a place in the system of production and therefore in the system for the distribution of housing (Petrović, 2004). The monopoly of the public companies, with their dual role of seller and buyer, prevented direct contact between investors and builders; this was indicated as one of the causes of inefficiency in the system that did

not meet real demand (Tsenkova, 2009). To this has also to be added the absence of profit and the non-remunerative nature of the property sector (Milić, 2006).

The continuous experiments in ways of financing and coordinating the sector highlighted the failure of such methods.

The prices of housing and municipal services did not correspond to the real prices of sale and rental and the overall expected collection of funds for new construction work was not sufficient.

This means of production and distribution of mass housing decreased in the '80s until ending in the '90s.

During the entire period of the Yugoslav Federation in the field of construction, the private sector dominated (about 60-70% of the total annual production of housing, Tsenkova,

tra le città Jugoslave: con le Conferenze, gli architetti jugoslavi si impegnano a diffondere nel Paese e all'estero i risultati conseguiti e assumono posizioni comuni sulla 'politica della casa' (Bajlon, 1976). Il lavoro di ricerca presso il ministero, gli istituti e le università, le numerose mostre e i convegni unitamente alle influenze provenienti dall'estero contribuiscono all'ulteriore maturazione degli architetti jugoslavi, così come la Carta di Atene del 1933 ed i Congressi internazionali di Architettura Moderna<sup>9</sup> ne influenzano l'architettura. Gli architetti jugoslavi cercano di applicare i principi del movimento moderno alle città socialiste e si avviano così gli interventi su grande scala.

Un esempio è la realizzazione dell'insediamento della Nuova Belgrado: inizialmente concepita come centro amministrativo e capitale di una futura Federazione dei Balcani, mai realizzata.

La Nuova Belgrado, ancora incompiuta, è un insediamento, prevalentemente a carattere residenziale, sito sulla sponda sinistra del fiume Sava. È il risultato di molteplici sfide e re-interpretazioni delle idee del movimento moderno, così come di relazioni complesse tra città-ideologia (Blagojevic, 2007).

Il più grande cantiere jugoslavo del dopoguerra è un laboratorio di nuovi modelli tipologici e morfologici nonché di sperimentazione di tecnologie costruttive (Fig.1).

Il divario permanente tra le esigenze reali delle famiglie e le capacità economiche della Federazione costringe gli architetti ad individuare standard minimi per poter garantire le stesse condizioni abitative a tutti i membri della società. Secondo l'ideologia egualitaria, si mantiene il principio di classificazione delle abitazioni in relazione al numero di camere (rispetto a un numero corrispondente di membri della famiglia, dove un letto

2009). The system proved to be unable to provide housing for all. Thus spread individual informal and illegal constructions, frequently 'self-built' with the help of friends and family in the countryside, peripheral and suburban areas. This way of satisfying the demand for housing has remained unchanged to this day with an intensive diffusion in the cities as well.

### Practice and innovation

The great social change initiated by the system of self-management also involved the architecture sector across the board. In 1950, the «Consultation of Yugoslav Architects in Dubrovnik (*Jugoslovensko savetovanje arhitekata Dubrovniku*)» was held and gave birth to the first idea of authorial architecture. The federal organisation of the state was accompanied by the reorganisation of the

urban-planning and architectural scene and by the decentralisation of the institutions responsible for them. There was a diffusion of a series of small professional studios. Since the start of 1953, numerous notices of public competitions were published that represented opportunities for experimentation for these new professional realities. Despite rigid programmes, often not properly imposed properly and the strict rules that constrained the architectural style, the new ideas found space to spread and sometimes were carried out (Mecanov, 2006). A heterogeneous architectural landscape, that of Yugoslavia, which manifested itself through schools that represented cultural realities consolidated in the new federal republics. A series of conferences were held on housing called, the «Conferences of Yugoslav cities (*Stalne konferencije gradova Jugos-*



01 | Social(ista)housing a New Belgrade, blocco 23 (foto di Ivana Miletić).  
Social(ista)housing in New Belgrade, block 23 (photo by Ivana Miletić).

02 | Esempi di applicazione del sistema IMS (foto di Ivana Miletić).  
Examples of the application of the IMS system, (photo by Ivana Miletić).

è previsto anche nel soggiorno), mentre le necessità, le abitudini e le preferenze dei potenziali gruppi di utenti non sono considerate.

Mate Bajlon<sup>10</sup>, nel tentativo di soddisfare i bisogni dell'utenza, introduce il concetto di valore d'uso dell'alloggio svincolandolo dallo standard del numero delle stanze e rendendolo rispondente alle esigenze dinamiche di un nucleo familiare. I concetti di «connettivo abitabile» e «connessione circolare»<sup>11</sup> innovano l'organizzazione distributiva dell'alloggio contribuendo a valorizzarlo e a renderlo più rispondente alle esigenze degli utenti (Bajlon, 1979).

Gli architetti sviluppano ulteriormente questi input tipologici, soprattutto nei concorsi, mostrando elevate capacità professionali nello sfruttare le quadrature minime per raggiungere standard abitativi quantitativi più elevati. Si afferma una particolare organizzazione dell'alloggio tipico della scuola belgradese.

La necessità di realizzare delle abitazioni destinate alle masse popolari incentiva l'avanzamento della ricerca tecnologica applicata alla prefabbricazione.

Dal 1957 per la realizzazione degli interventi si applica l'innovazione tecnologica dell'ingegnere Branko Žeželj: il sistema IMS (Istituto di Analisi dei Materiali della Serbia, brevet-

tato a livello mondiale. Il sistema, estremamente flessibile, è costituito da elementi leggeri prefabbricati di cemento armato precompresso. Questa innovazione di prodotto, e conseguentemente di processo, rappresenta ancora oggi il maggior contributo dell'ingegneria civile jugoslava. Solo a Belgrado si realizzano più di 22.000 appartamenti di cui oltre 15.000 nella Nuova Belgrado, dove il sistema è testato per la prima volta. Il sistema è utilizzato in tutta la Serbia e la Jugoslavia ed esportato anche all'estero (Italia<sup>12</sup>, Austria, Cuba, Ungheria, Russia, Ucraina, Bulgaria, Filippine, Angola, Egitto, Cina e Georgia); sono più di 150.000 gli alloggi realizzati (Fig.2).

Il sistema IMS è adatto per la costruzione di abitazioni mono e plurifamiliari, da due fino a venti piani; il sistema strutturale, testato teoricamente e sperimentalmente, dimostra elevati coefficienti di sicurezza ed una resistenza ai terremoti fino a 9 gradi della scala Richter<sup>13</sup> (Petrović, n.d.).

La maglia strutturale corrisponde a una griglia modulare di 60 centimetri in orizzontale e 280 centimetri in verticale, con un



02 |

slavije)» in which were compared the types of interventions to be developed to improve the quality of homes and cities. This technical-cultural exchange allowed a strengthening of the cooperation between Yugoslav cities: with the Conferences, Yugoslav architects endeavoured to spread at home and abroad the results achieved and to assume common positions on 'housing policy' (Bajlon, 1976 ). The research work at the ministry, institutes and universities, the numerous exhibitions and conferences together with influences from abroad, contributed to the further maturation of the architects of Yugoslavia, while the Athens Charter of 1933 and the International Congresses of Modern Architecture<sup>9</sup> influenced their architecture. Yugoslavian architects sought to apply the principles of the modern movement to the socialist cities and thus began

the large-scale interventions.

One example is the building of the settlement of New Belgrade: initially conceived as an administrative centre and capital of a future Federation of the Balkans that was never built.

New Belgrade, still unfinished, is a predominantly residential settlement, located on the left bank of the River Sava. It is the result of multiple challenges and re-interpretations of the ideas of the modern movement, as well as of the complex relationships between city and ideology (Blagojević, 2007).

The biggest building site of the post-war period was a laboratory of new typological and morphological models as well as of experimental construction technologies (Fig.1).

The permanent gap between the real needs of families and the economic capabilities of the Federation forced architects to identify minimum stan-

dards to ensure the same housing conditions to all members of society. In line with egalitarian ideology, it maintained the principle of classification of housing in relation to the number of rooms (with respect to a corresponding number of family members, where a bed is also foreseen in the living room), while the needs, habits and preferences of the potential user groups were not considered.

Mate Bajlon<sup>10</sup>, in an attempt to satisfy the needs of users, introduced the concept of the value of use of the accommodation, releasing it from the standard of the number of rooms and making it responsive to the dynamic needs of a household. The concepts of «liveable connection» and «circular connection»<sup>11</sup> innovated the organisation of the dwelling by helping to enhance it and make it more responsive to the needs of users (Bajlon, 1979).

Architects further developed these typological inputs, especially in competitions, showing high-level professional capacities in exploiting the minimum spaces to achieve higher standards in terms of quantities. A particular organisation of accommodation that was typical of the Belgrade school appeared.

The need to provide housing for the masses encouraged the advancement of technological research applied to prefabrication.

From 1957, for the implementation of the interventions, the technological innovation of the engineer Branko Žeželj was applied: the IMS system (the Serbian Institute for the Analysis of Materials), patented worldwide. The extremely flexible system was composed of light elements of prefabricated prestressed concrete. This innovation in product, and consequen-

interasse massimo di 5,40 m. Per un appartamento di 55 mq il numero medio degli elementi di montaggio è 18 (Djoković, 1985). Il sistema ha reso possibile la sperimentazione di nuove configurazioni di volumi a livello urbano e di una maggiore flessibilità nella distribuzione interna degli alloggi a livello architettonico, nonché la riduzione significativa dei tempi e dei costi di realizzazione.

Successivamente l'ingegnere Žeželj lo perfeziona, introducendo il «Sistema 50» con l'unità funzionale di base di 7,20 m di interasse, che consente una maggiore componibilità e compatibilità con altri sottosistemi (Muravl'ov, 2010). Ad oggi risulta ancora uno dei pochi sistemi di prefabbricazione che sopravvive alla Federazione in grado di rispondere alle esigenze contemporanee, esportato in realtà come la Cina e l'Africa.

### 'Lost in transition'

Nel 1990, nonostante l'introduzione del sistema multipartito, in Serbia l'élite del potere del periodo precedente mantiene il controllo del Paese bloccando le necessarie trasformazioni del sistema politico ed economico. Le imprese più importanti, ritenute strategiche, da autogestite diventano dei monopoli statali. Il governo mette in campo 'riforme' che di fatto tutelano i privilegi delle élites del passato (Petrovic, 2004). Il momento critico delle guerre civili genera un isolamento del Paese ed un forte indebitamento, fattore drammatico della futura crisi finanziaria.

Dopo i cambiamenti costituzionali avvenuti nello stesso anno che, tra l'altro, annullano le autonomie delle province ed il loro ruolo, lo Stato abolisce i finanziamenti all'edilizia residenziale pubblica (sociale) e promuove contemporaneamente la pa-

rità di tutte le forme proprietarie (statali, pubbliche, private). Si approvano le leggi sulle abitazioni e sull'housing (*Zakon o stambenim odnosima*, "Sl. glasnik RS", br. 3/90; *Zakon o stanovanju*, "Sl. glasnik RS", br. 50/92) con le quali, a determinate condizioni economiche, si procede allo smobilizzo della proprietà sociale delle abitazioni (cartolarizzazioni). Gli affittuari hanno diritto di prelazione sulla proprietà della casa da loro occupata, comprese le abitazioni nazionalizzate dopo la II Guerra Mondiale appartenenti a gruppi sociali agiati e della nobiltà, espatriati subito dopo la costituzione della Repubblica Federativa della Jugoslavia. Con questa operazione, non essendo esplicitamente vietata la privatizzazione delle proprietà confiscate (fino ad oggi la legge di restituzione non è approvata), l'élite dirigente della Repubblica e della Federazione riesce a mantenere i suoi privilegi abitativi. È tutta un'operazione a perdere in quanto lo smobilizzo avviene in un momento storico segnato da un'inflazione molto elevata (1992-1994) e di fatto la Repubblica non trae alcun vantaggio finanziario dal processo di cartolarizzazione dell'edilizia abitativa a vantaggio, invece, di coloro che acquistando la casa realizzano una proprietà senza oneri elevati.

Nonostante la legislazione della cartolarizzazione abbia previsto attraverso la vendita di creare uno stock di capitali da destinare all'acquisto di abitazioni, si è persa la possibilità di usare tali fondi per gli investimenti futuri, sempre da destinare all'edilizia residenziale pubblica per coloro i quali non sono in grado di acquistare una casa sul libero mercato. Nel giro di 5 anni il 98% delle abitazioni è passato dalla mano pubblica a quella privata, come indicato nel Censimento del 2002.

Nonostante la costante ed intensa attività nel settore residen-

tly process, still represents today the greatest contribution of Yugoslavian civil engineering. In Belgrade alone more than 22,000 apartments, of which over 15,000 in New Belgrade, were built where the system was tested for the first time. The system was used throughout Serbia and Yugoslavia, and also exported abroad (Italy<sup>12</sup>, Austria, Cuba, Hungary, Russia, Ukraine, Bulgaria, the Philippines, Angola, Egypt, China and Georgia); more than 150,000 dwellings were built using the system (Fig. 2).

The IMS system was adapted for the construction of single and multi-family dwellings, from 2 to 20 floors; the structural system, tested theoretically and experimentally, showed high safety coefficients and a resistance to earthquakes up to 9 on the Richter scale<sup>13</sup> (Petrović, not dated).

The structural mesh corresponded

to a modular grid of 60cm horizontally and 280cm vertically, with a maximum interaxis of 5.40m. For an apartment of 55 square metres, the average number of assembly elements is 18 (Djoković, 1985). The system made it possible to experiment with new configurations of volumes at the urban level and allowed greater flexibility in the layout of the accommodation at the architectural level, as well as significantly reducing construction time and costs.

Later, the engineer Žeželj perfected it, introducing the «System 50» with a basic functional unit with an interaxis of 7.20m, which allowed for greater modularity and compatibility with other subsystems (Muravl'ov, 2010). At present it is still one of the few prefabrication systems to have survived the Federation, capable of responding to contemporary needs, and exported

to places like China and Africa.

### 'Lost in transition'

In 1990, despite the introduction of a multiparty system, the power elite in Serbia of the previous period retained control of the country, blocking the necessary transformations of the political and economic system. The larger companies, considered strategic, went from being self-managed to state monopolies. The government put in place 'reforms' that in fact protected the privileges of the elites of the past (Petrović, 2004). The critical moment of the civil war generated an isolation of the country and a huge indebtedness, a dramatic factor in the future financial crisis.

After the constitutional changes that occurred in the same year that, among other things, nullified the autonomy of the provinces and their role, the state eliminated funding for public

(social) housing and simultaneously promoted the equality of all forms of ownership (state, public, private). They passed laws on dwellings and housing (*Zakon o stambenim odnosima*, "Sl. Glasnik RS", br. 3/90; *Zakon o stanovanju*, "Sl. Glasnik RS", br. 50/92) with which, under certain economic conditions, they proceeded to the disinvestment of the social ownership of housing (securitisation). Tenants had the right of first refusal on the ownership of the house they lived in, including homes nationalised after World War II belonging to wealthy social groups and the nobility, who left the country immediately after the constitution of the Federative Republic of Yugoslavia. With this operation, which did not explicitly prohibit the privatisation of the seized properties (as of today the law of restitution has not been approved), the ruling elite of

ziale, nel 1990/91 gli alloggi pubblici rappresentano il 40% di tutte le abitazioni nelle città, mentre solo 20% in tutto il Paese (Serbia e Montenegro) (Petrović, 2004). Il numero di coloro che sono rimasti esclusi dalla 'distribuzione universale' del passato non è trascurabile. La privatizzazione delle abitazioni non ha risolto il problema abitativo e lo Stato, con la sua politica, rinuncia al proprio patrimonio immobiliare e con esso ad ogni possibilità di intervento. La maggior parte della popolazione è così costretta a percorrere strade individuali per la risoluzione del problema.

La difficile reperibilità di suolo edificabile libero, la pianificazione ingombrante così come il farraginoso processo per acquisire i permessi per costruire, favoriscono un'elevata speculazione edilizia e la realizzazione di costruzioni abusive. Alle grandi imprese autogestite si sono sostituiti i nuovi attori-costruttori con evidenti intenti speculativi: agenzie immobiliari, imprese private di costruzione. La deregolamentazione completa del sistema abitativo genera un'offerta insufficiente e non diversificata di abitazioni a prezzi elevati nonostante la grande domanda, soprattutto nelle grandi città<sup>14</sup> (Tsenkova, 2009).

Contemporaneamente alla privatizzazione si stabilisce la trasformazione delle comunità abitative autogestite di interesse comune (*samoupravne interesne zajednice*) in aziende immobiliari pubbliche (*javna stambena preduzeća*), con il compito di gestire la manutenzione delle parti comuni degli immobili ad uso residenziale. In questo scenario, essendo la proprietà pubblica equiparata alla privata, si è posta la questione della responsabilità delle parti comuni degli edifici abitativi, tutt'oggi irrisolta. A causa dell'assenza di legislazione in materia e di investimenti da parte dei proprietari, nel tempo, si è verificato un

notevole deterioramento del patrimonio abitativo imputabile alla mancanza di manutenzione.

Ai governi locali sono rimaste disponibili poche abitazioni pubbliche. Inoltre essi perdono i propri terreni con l'emanazione nel 1995 della «Legge sui beni di proprietà della Repubblica di Serbia (*Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, "Službeni glasnik RS"*, br. 53/95)» che sancisce il passaggio delle proprietà del governo locale allo Stato. In tal modo i governi locali sono nell'impossibilità di disporre di nuove aree fabbricabili per iniziative di edilizia sociale: questo rappresenta ancora oggi il più grande ostacolo per una gestione efficace delle politiche abitative locali (Urbanisticki zavod Beograda, 2009). Nell'ambito delle iniziative rivolte alle fasce di cittadini socialmente vulnerabili, lo Stato avvia diversi programmi. I più significativi sono i fondi per l'edilizia residenziale cosiddetta 'della solidarietà' (*fondovi za solidarnu stambenu izgradnju*) rivolti a tutti coloro che non possono soddisfare le proprie esigenze. La legge vigente fino al 2004 obbliga ad un versamento da parte delle imprese, delle istituzioni e degli organi statali (inizialmente dell'1,3% dal 2001 del 0,3-1 % del salario lordo dei dipendenti) nel fondo per la costruzione residenziale della solidarietà. In seguito, gradualmente, tali fondi vengono estinti tranne che nelle grandi città, dove è stato realizzato un numero relativamente significativo di abitazioni<sup>15</sup>.

Dal 2008 i fondi iniziano a trasferirsi alle nuove agenzie abitative locali, le prime istituzioni del nuovo sistema del social housing in Serbia.

Il processo di transizione ha generato un radicale cambiamento del tessuto sociale. Il sistema socialista garantiva una distribuzione del reddito più equa e ben tollerata da parte della popo-

the Republic and the Federation was able to maintain its housing privileges. It was all an operation at a loss as the disinvestment took place at a historical moment marked by very high inflation (1992-1994) and in fact the Republic did not derive any financial benefit from the process of securitising the housing, in favour, instead of those who, by buying a home, gained ownership without high fees.

Although the securitisation legislation had foreseen using the sale to create a stock of capital for the purchase of homes, the possibility was lost to use these funds for future investments, which have still to be allocated to public housing for those who are unable to buy a house on the open market. Within 5 years, 98% of homes passed from public to private hands, as shown in the 2002 Census. Despite constant and intense activity

in the residential sector, in 1990/91, public housing represented 40% of all dwellings in the cities, while only 20% across the country (Serbia and Montenegro) (Petrović, 2004). The number of those who were excluded from the 'universal distribution' of the past is far from negligible. The privatisation of housing did not solve the housing problem and the state, with its policy, renounced its real estate patrimony and with it any possibility of intervention. The majority of the population was thus forced to find individual solutions to the problem.

The lack of availability of free land for building, cumbersome planning laws as well as the confused process to gain building permits, promoted a high level speculation and the construction of illegal buildings. The large, self-managed companies gave way

to new player-constructors with clear speculative intentions: estate agencies and private construction companies. The complete deregulation of the housing system generated an insufficient and undiversified supply of housing and at high prices despite the great demand, especially in the large cities<sup>14</sup> (Tsenkova, 2009).

At the same time as privatisation, the transformation took place of the self-managed residential communities of common interest (*samoupravne interesne zajednice*) into public estate agency companies (*javna stambena preduzeća*), with the task of managing the maintenance of communal areas of buildings for residential use. In this scenario, where private property was treated in the same way as public, the issue was raised of the responsibility for the common parts of residential buildings, which has still not been

unresolved. Because of the absence of legislation and investment by the owners, over time, there was a noticeable deterioration in the housing stock due to a lack of maintenance.

Local governments have been left with little public housing. Moreover, they lost their lands in 1995 with the enactment of the «Law on property owned by the Republic of Serbia (*Zakon o sredstvima svojini Republike Srbije, "Službeni glasnik RS"*, br. 53/95)» that approved the passage of ownership of property from local government to the state. In this way, local governments are unable to have access to new areas for building social housing initiatives: today this is still the biggest obstacle to effective management of local housing policies (Urbanisticki zavod Beograda, 2009). Among the initiatives aimed at socially vulnerable groups of citizens,

lazione, un'acettata minore crescita economica per evitare disparità di reddito. Il declino della produzione *hard* e la riconversione all'economia dei servizi alle imprese e all'intermediazione finanziaria, ha generato l'aumento della disoccupazione<sup>16</sup> e la nascita di una nuova classe sociale. Precedentemente le guerre civili, le sanzioni economiche internazionali, l'iperinflazione ed infine il bombardamento di Belgrado da parte della NATO nel 1999, sconvolgono pesantemente la situazione del Paese. Le risorse economiche sono fortemente compromesse e tutta la società si impoverisce, la distruzione del sistema infrastrutturale è la conseguenza più vistosa a livello della produzione. L'impoverimento della classe media favorisce la sua entrata nel gruppo sociale che gode di sovvenzioni abitative. Contestualmente un'ulteriore componente composta da profughi e fuggiaschi dalle aree investite dalla guerra, complessifica la stratificazione sociale del Paese. In Serbia, a seguito della pulizia etnica operata dalle nuove Repubbliche, arrivano circa 700.000 rifugiati (di cui circa mezzo milione provenienti dalla Bosnia e dalla Croazia e 200.000 dal Kosovo). Secondo il recente «Studio del Housing Sociale» (*Urbanisticki zavod Beograda, 2009*) la popolazione dei rifugiati rappresenta circa il 10% della popolazione della Serbia. Il problema più urgente oggi è la presenza di 6.459 persone alloggiate in centri collettivi, ex edifici pubblici o commerciali trasformati in alloggi temporanei privi di standard minimi abitativi.

**Creazione del nuovo sistema** La Serbia ha intrapreso con ritardo, rispetto agli altri paesi dell'est Europa, il processo riformatore delle istituzioni statuali. È solo nel 2001 che s'insedia il primo governo 'democra-

the state launched various programmes. The most significant are the funds for so-called 'solidarity' residential building (*fondovi za solidarnu stambenu izgradnju*) aimed at all those who cannot meet their own needs. The law in force until 2004 required a payment by companies, institutions and state organs (initially 1.3%, from 2001 0.3-1% of the gross salary of employees) to the fund for solidarity residential building. Later, gradually, these funds were extinguished except in the large cities, where a relatively high number of homes were built<sup>15</sup>. Since 2008, funds began moving to the new local housing agencies, the first institutions of the new system of social housing in Serbia. The transition process has created a radical change in the social fabric. The socialist system ensured a more equitable distribution of income that

was well tolerated by the population, an accepted lower economic growth in order to avoid disparities in income. The decline in hard production and the conversion to the economy to business services and financial intermediation, has led to an increase in unemployment<sup>16</sup> and the birth of a new social class. Previously, the civil wars, international economic sanctions, hyperinflation and finally the bombing of Belgrade by NATO in 1999, had severely disrupted the country. Economic resources were substantially impaired, the destruction of the infrastructure system was the most striking result at the level of production and the whole of society was impoverished. The impoverishment of the middle class encouraged its entry into the social group that enjoys subsidised housing. Simultaneously an additional

component made up of refugees from the areas hit by the war, rendered the social stratification of the country more complex. Following the ethnic cleansing in the new republics, about 700,000 refugees arrived in Serbia (of whom about half a million from Bosnia and Croatia and 200,000 from Kosovo). According to the recent «Study of Social Housing» (*Urbanisticki zavod Beograda, 2009*) the refugee population represents about 10% of the population of Serbia. The most urgent problem today is the presence of 6,459 persons accommodated in collective centres, former public or commercial buildings converted into temporary accommodation with no minimum housing standards.

tico', dopo numerosi e difficili tentativi di cambiamento. L'instabilità politica ed i problemi interni ed esterni del Paese vedono penalizzate le problematiche sociali e, tra queste, il problema casa tarda ad occupare un posto prioritario nelle politiche statali. Per affrontare la questione delle abitazioni occorre che il nuovo governo affronti il problema della pianificazione urbana e delle costruzioni illegali realizzate nel periodo che precede la guerra e durante il periodo bellico. A tali questioni si collega strettamente il ruolo dei poteri dei governi locali, nonché dei sistemi di finanziamento e delle procedure di accesso agli stessi. Dal 2004 lo Stato promuove mutui per la casa, introducendo un sistema di assicurazione sui mutui. Nel 2005 approva la «Legge sull'ipoteca della casa (*Zakon o hipoteci, "Sl. glasnik RS", br. 115/ 2005*)» ed introduce un registro del real estate, contenente i prerequisiti per il finanziamento dei prestiti all'edilizia abitativa (*Urbanisticki zavod Beograda, 2009*). Con il ristabilimento dei rapporti con l'estero, in particolare con l'UE, entrano nel Paese risorse finanziarie sotto forma di donazioni, investimenti e si attiva il settore '*non profit*'. Si avviano studi e ricerche, convegni e conferenze per definire le prime strategie rivolte alla diminuzione della povertà, ai problemi dei giovani e allo sviluppo urbano. Sulla base delle indicazioni che emergono da tale intensa attività di conoscenza e di scambio culturale e sulla base di esperienze altrove maturate, lo Stato approva strumenti legislativi adeguati a fronteggiare tali questioni. Il nuovo sistema del social housing si sviluppa sulla base del programma «*The Settlement and Integration of refugees Programme (SIRP)*» in Serbia 2005-2008 realizzato con la donazione del Governo italiano di 15 milioni di euro in partnership con il Governo della Serbia e l'aiuto tecnico di UN-Habitat. Il

ken the process of reform of its state institutions. It was only in 2001 that the first 'democratic' government took office, after numerous and difficult attempts at change. The political instability and internal and external problems of the country saw social issues being penalised and, among these, the problem of housing was slow to gain a priority place in state policies. To address the issue of housing it was necessary for the new government to tackle the problem of urban planning which was very rigid and still reflected a centralist model of planning, as well as the constructions built illegally in the period before and during the war. These issues are closely connected to the role of the powers of local governments, as well as financing systems and the procedures to access them. Since 2004, the State has promoted

**Creation of the new system**  
Later than in the other Eastern European countries, Serbia has underta-

Since 2004, the State has promoted



programma promuove lo sviluppo dei comuni, si costituiscono le prime otto agenzie locali, vengono costruiti i primi alloggi (670 unità) di proprietà pubblica da dare in affitto ai profughi. Attraverso i concorsi pubblici sono scelte le soluzioni urbanistico-architettoniche da realizzare (UN Habitat, 2008) (Fig. 3). Nel processo di formulazione delle strategie e delle priorità della politica abitativa nazionale in Serbia, si sono individuati quattro temi chiave: housing accessibile in affitto, miglioramento degli insediamenti informali, inclusione dei Rom e manutenzione e gestione dei condomini (UN Habitat, 2006).

Sulla base delle esperienze sviluppate nel 2009 si vara la prima «Legge del Social Housing, (*Zakon o socijalnom stanovanju, "Sluzbeni glasnik RS", broj 72/2009*)». La legge definisce il ruolo, i compiti e le responsabilità degli attori principali del sistema, le loro relazioni reciproche, le fonti e le modalità di finanziamento dell'edilizia sociale. Si prevede la costituzione dell'Agenzia della Repubblica per le Abitazioni, ancora oggi non operativa, che ha quali referenti le agenzie comunali. Tali organismi hanno il compito di approvare le strategie, i programmi ed i piani di breve, medio e lungo periodo. Inoltre, per la prima volta, la legge definisce il termine «Social Housing» come abitazioni con sussidi dello Stato, dallo standard adeguato da destinarsi a tutti coloro che non sono in grado di accedere al mercato dell'abitazione. A differenza dell'edilizia residenziale socialista che si rivolge a tutti gli strati sociali, dove il termine «sociale» determina solo la forma proprietaria.

Gli istituti giuridici che regolamentano il Social Housing in Serbia risultano essere incompleti e in costante cambiamento. Le iniziative nell'ambito del Social Housing sono prive di un fattivo coordinamento sia orizzontale che verticale tra i diversi settori e livelli di autorità. Lo Stato avvia programmi (attuati

da diversi ministeri ed agenzie), analogamente fanno le autorità locali e le organizzazioni internazionali spesso per lo stesso target di persone, ma in diverse condizioni e con diversi obiettivi. Le autorità statali sono quelle che promuovono il maggior numero di interventi in termini di budget, rivolti agli impiegati del settore pubblico, alle giovani famiglie capaci di fornire elevate garanzie, favorendo la proprietà di casa.

Il settore civile e le autorità locali riconoscono la necessità dell'intervento del settore pubblico, in prevalenza a favore di coloro che sono socialmente vulnerabili, profughi, *internally displaced persons*, Rom e, in parte minore, della popolazione potenzialmente incapiente, ossia di coloro i quali non sono in grado di pagare l'affitto. Gli interventi sono ancora molto limitati, con risorse finanziarie provenienti da donazioni estere. Si tratta più di progetti pilota o di iniziative una tantum che di programmi di sviluppo pluriennali. Gli architetti colgono le poche occasioni per ricreare un'architettura socialmente responsabile in un contesto dove la struttura urbana esistente rappresenta di fatto l'housing social(ista) (Fig.4).

loans for homes, introducing a system of loan insurance. In 2005 it approved the «Law on Mortgages for Homes (*Zakon o hipoteci, "Ps. Glasnik RS", br. 115/2005*)» and introduced a real estate register, containing the prerequisites for the financing of housing loans (*Urbanisticki zavod Beograda*, 2009).

After the reestablishment of relations with foreign countries, in particular with the EU, financial resources entered the country in the form of donations and investments and the 'non-profit' sector was activated. Studies and research were launched, as were conferences and conventions to define the first strategies aimed at reducing poverty, the problems of the young and urban development. Based on the indications that emerged from this intense activity of knowledge and cultural exchange and on the basis

of experiences elsewhere, the state approved legislative instruments to address these issues.

The new system of social housing was developed on the basis of «The Settlement and Integration of Refugees Programme (SIRP)» in Serbia 2005-2008, carried out with the Italian Government's donation of 15 million euros in partnership with the Government of Serbia and with the technical help of UN-Habitat. The programme promoted the development of municipalities, the first eight local agencies are established, and the first housing of public property was built (670 units) to be leased to refugees. Through public competitions, the urban-architectural solutions to be implemented were selected (UN-Habitat, 2008). (Fig.2)

In the process of formulating the strategies and priorities of the na-

tional housing policy in Serbia, four key issues were identified: affordable housing for rent, improvement of informal settlements, the inclusion of the Rom and the maintenance and management of condominiums (UN-Habitat, 2006).

Based on the experience developed in 2009, the first «Social Housing Law» was passed (*Zakon o socijalnom stanovanju, "Sluzbeni Glasnik RS", broj 72/2009*). The law defined the role, duties and responsibilities of the key players in the system, their mutual relations, the sources and means to finance social housing. It provided for the creation of the Agency of the Republic for Housing, still not operational, which has as its reference the municipal agencies. These bodies are responsible for approving strategies, programmes and plans in the short, medium and long term. Moreover,

for the first time, the law defined the term as «Social Housing» as homes with state subsidies, of a suitable standard to be provided to all those who are unable to access the housing market. Unlike the socialist housing that catered to all levels of society, here the term «social» indicates only the form of ownership.

The legal institutions governing social housing in Serbia appear to be incomplete and constantly changing. The initiatives in the field of social housing lack an effective horizontal and vertical coordination between different sectors and levels of authority. The state launches programmes (implemented by various ministries and agencies), local authorities do likewise at the same time as do international organisations often for the same target group, but in different conditions and with different objec-



04 | Non-Profit Housing a New Belgrade, blocco 61 (2008) (foto di studio RE:A.C.T.).  
Non-Profit Housing in New Belgrade, block 61 (2008) (photo by studio RE:A.C.T.).

## Conclusioni

La contestualizzazione del problema dell'abitare, in un paese post-socialista, apre la possibilità di esplorare il fenomeno casa in condizioni socio-politiche particolari e variabili fortemente condizionate dal ruolo e dall'importanza dell'eredità storica e culturale del passato. Petrovic afferma (2004) che l'influenza dell'eredità istituzionale spesso è considerata come un Giano bifronte: un freno al processo di trasformazione verso l'economia di mercato ed una società democratica o un modello positivo per la trasformazione e la ridefinizione di alcuni aspetti funzionali e strutturali del sistema abitativo contemporaneo. In un paese dalla 'transizione incompiuta' com'è la Serbia oggi, le questioni urbana e abitativa sono trattate in modo caotico, costrette all'arbitrarietà dei governi nella gestione dell'economia di mercato. Recenti ricerche confermano gli scarsi risultati ottenuti dalla Serbia rispetto ad altri paesi post-socialisti dell'Europa sud-est, nel settore delle riforme legislative e istituzionali (Tsenkova, 2009). Con la caduta del sistema socialista si abbandonano le politiche abitative. Le nuove politiche cercano di raccordarsi con le direttive dell'UE disconoscendo la particolarità del contesto e cercando di risolvere i problemi urgenti senza una prospettiva a lungo termine. Gli architetti hanno perso il loro ruolo privilegiato di riformisti sociali e culturali del

tives. The state authorities are those that promote the greatest number of interventions in terms of budget, addressed to public-sector employees and young families able to provide more solid guarantees, favouring home ownership.

The civil sector and local authorities recognise the need for the intervention of the public sector, mainly in favour of those who are socially vulnerable, refugees, internally displaced persons, the Rom and, to a lesser extent, those who are potentially below the poverty line, i.e. those who are unable to pay a rent. The interventions are still very limited, with financial resources coming from foreign donations. They tend to be pilot projects or one-off initiatives rather than multi-annual development programmes. Architects are seizing the rare opportunities to craft a socially

responsible architecture in a context where the existing urban structure in fact represents social(ist) housing (Fig. 4).

### Conclusions

The contextualisation of the problem of housing in a post-socialist country opens up the possibility of exploring the housing phenomenon in particular and variable socio-political conditions, strongly influenced by the role and importance of the heritage of its historical and cultural past. Petrović states (2004) that the influence of the institutional heritage is often considered as Janus-faced: a brake on the process of transformation towards a market economy and a democratic society or a positive role model for the transformation and redefinition of some structural and functional aspects of the system of contemporary living. In

periodo della Federazione jugoslava. Gli investitori hanno modellato in senso capitalistico le città. Lo strumento del concorso pubblico d'idee, prassi generalizzata nel passato, è oggi limitato a pochi interventi. Le imprese non sono interessate ad innalzare la qualità tecnologica e tipologica degli interventi e le leggi vigenti così come quelle mancanti non le incentivano. Le innovazioni tecnologiche sono importate dall'estero, dalle stesse imprese straniere che si sono ritagliate una buona fetta di mercato, mentre le tecnologie del passato non trovano applicazione nel nuovo assetto dell'industria edilizia. Lo scenario post-socialista risulta ancora fragile, nonostante la necessità di un rapido cambiamento che affronti con priorità l'obiettivo di riconnettere tutti gli attori coinvolti nel processo della produzione edilizia, dalla progettazione alla realizzazione, per trovare risposte adeguate alla reale domanda del Paese.

### NOTE

<sup>1</sup> Il termine che identifica le nazioni che parteciparono alla seconda guerra mondiale in opposizione agli Alleati.

<sup>2</sup> Gli accordi di Yalta 4-12 febbraio 1944 e quelli di Postman (17 luglio - 2 agosto) vedono i vincitori della II Guerra Mondiale (americani, inglesi e sovietici) ridisegnare la carta dell'Europa dividendosi le aree di influenza politica ed economica.

<sup>3</sup> La rottura con l'URSS nasce soprattutto da un gruppo dirigente autoc-tono uscito dalla guerra di liberazione dall'invasore nazifascista, che non approva la presenza di consiglieri sovietici nelle posizioni più strategiche dell'apparato statale e del partito, analogamente a quanto avviene nei Paesi dell'est Europa liberati dall'Armata Rossa.

<sup>4</sup> Nell'Istituzione del Movimento dei Paesi Non Allineati (1955), la Jugoslavia ha un ruolo importante per l'autorevolezza e la capacità con la quale ha conquistato una sua posizione neutrale durante la guerra fredda. La conseguenza di questa politica favorisce un ruolo significativo della Jugoslavia nel

a country with an 'incomplete transition' such the Serbia of today, urban and housing issues are dealt with in a haphazard way, restrained by the arbitrariness of governments in the management of the market economy. Recent research confirms the poor results obtained in Serbia compared to other post-socialist countries of south-eastern Europe, in the field of legislative and institutional reforms (Tsenkova, 2009). With the fall of the socialist system, housing policies were abandoned. The new policies are seeking to comply with EU directives, disregarding the particularity of the context and trying to solve urgent problems without a long-term perspective. Architects have lost the privileged role of social and cultural reformers that they had during the period of the Yugoslav Federation. Investors have shaped cities in a ca-

pitalistic sense. The instrument of the open competition of ideas, a general practice in the past, is now limited to a few interventions. Businesses are not interested in raising the technological and typological quality of the interventions and the laws in force as well as those that are lacking do not encourage them. Technological innovations are imported from abroad, from the same foreign companies that have cut out for themselves a good slice of the market, while the technologies of the past have no place in the new configuration of the building industry. The post-socialist scenario is still fragile, despite the need for a rapid change that will address as a priority the objective of reconnecting all the actors involved in the process of building production, from design to implementation, to find adequate answers to the real demand of the

contesto globale, attraverso scambi culturali e scientifici con l'estero, un intenso commercio esterno e significativi crediti da parte di altri Paesi.

<sup>5</sup> La costituzione del 1963 cita che il diritto all'autogestione sociale è inviolabile e le unità territoriali statali (comuni, distretti, provincie autonome della Serbia, Repubbliche socialiste e la stessa federazione) sono dichiarate «comunità socio-politiche».

<sup>6</sup> Viene ridefinita la partecipazione dei lavoratori al processo produttivo ovvero la libera associazione con mezzi di produzione di proprietà sociale all'interno di entità economiche di base, ovvero le OBLA. Queste corrispondono a un reparto di impresa: sono le cellule di base dell'autogestione nel settore produttivo. Un insieme di OBLA formano l'OLA (Organizzazioni di Lavoro Associato, ossia le singole aziende) ed un insieme di OLA costituiscono l'OCLA, (Organizzazioni composite del lavoro associato, ossia insieme di imprese). Analogamente alle OBLA, le SIZ (samoupravne interesne zajednice) sono istituite nel settore dei servizi e le MZ (mesne zajednice) nelle comunità locali istituzionale.

<sup>7</sup> La terza costituzione del 1974 introduce la federalizzazione dello Stato. Per le singole Repubbliche è la conquista di un'ineffettiva sovranità sulle politiche economiche e sociali. La regionalizzazione introduce i processi di disintegrazione, di fatto le singole Repubbliche costituiscono stati nello Stato.

<sup>8</sup> La Jugoslavia introduce la proprietà sociale/pubblica per tutti i membri della società, questa include il suolo urbano ed agricolo, i mezzi di produzione delle imprese autogestite, nonché i diritti di occupazione degli appartamenti di proprietà sociale.

<sup>9</sup> Il IV congresso tenutosi nel 1933 ad Atiene-Marseille, vede la partecipazione anche di architetti jugoslavi che presentano lo stato delle realizzazioni effettuate nella città di Zagabria. Il X congresso si svolge in Jugoslavia a Dubrovnik nel 1956.

<sup>10</sup> Professore presso la Facoltà di Architettura a Belgrado, ha studiato lo sviluppo storico dell'alloggio e la sua organizzazione funzionale. Partendo dalla tipologia belgradese così come concepita tra le due guerre e dall'analisi delle

esperienze svedesi, introduce nuovi concetti nell'uso dell'appartamento con significative ricadute in termini di organizzazione spaziale-funzionale.

<sup>11</sup> Il concetto di «connettivo abitabile» fa riferimento alla possibilità di avere uno spazio di ingresso ampio a sufficienza, altro rispetto agli spazi individuali/privati, utilizzato per ospitare le attività di socializzazione dell'intera famiglia. Il concetto di «connettivo circolare» fa riferimento ad una distribuzione dell'alloggio con spazi transitori (cucina/sala pranzo/soggiorno) che permette un uso polivalente dell'alloggio e la possibilità di articolarlo in due nuclei per rispondere alle esigenze future della famiglia.

<sup>12</sup> In Italia i F.lli Lombardi s.p.a. erano i produttori del sistema IMS.

<sup>13</sup> Le prove di verifica del sistema strutturale nel suo complesso sono realizzate in laboratori siti in diverse parti del mondo (ex Jugoslavia e Ungheria, Italia, Austria, Russia, Uzbekistan, Cuba, Cina e USA). Durante i 50 anni di utilizzo del sistema, nonostante alcuni edifici siano stati esposti a catastrofi naturali e di altro tipo, lo scheletro strutturale è rimasto stabile senza significativi danni (Petrovic, n.d.). Nel 1964 in Italia, gli organi tecnici del Ministero dei Lavori Pubblici hanno rilasciato il certificato di idoneità delle strutture realizzate con il sistema IMS valido per zone sismiche di I e II categoria.

<sup>14</sup> I prezzi delle abitazioni a Belgrado sono i più alti nel Sud-Est europeo anche se lo standard è tra i più bassi (Tsenkova, 2009). Nel 2009 il prezzo medio a m<sup>2</sup> supera i 1.700 euro (Ufficio statistico della Repubblica Serba).

<sup>15</sup> I fondi avevano maggior successo nelle grandi città per la forte domanda. All'inizio del 2009 il Fondo di Belgrado possiede risorse finanziarie per circa 11 milioni di euro derivanti dalla vendita degli appartamenti e alla fine del 2009 realizza 8.762 alloggi (Urbanisticki zavod Beograda, 2009). Nella capitale il ritardo nella trasformazione istituzionale e la difficile reperibilità di terreno libero bloccano il funzionamento del Fondo nonostante la disponibilità economica.

<sup>16</sup> Al dicembre 2010, il 19,2 % della popolazione è disoccupata ed il 19,6% degli occupati sono impiegati nel terziario (Ufficio statistico della Repubblica Serba).

country.

NOTES

<sup>1</sup> The term that identifies the countries that fought in World War II in opposition to the Allies.

<sup>2</sup> The agreements of Yalta, 4 to 12 February 1944, and those of Potsdam (17 July to 2 August) saw the victors in World War II (America, Britain and Russia) redraw the map of Europe, dividing it into areas of political and economic influence.

<sup>3</sup> The break with the USSR came mainly from an indigenous leadership that had emerged from the war of liberation against the Nazi invader, who did not approve of the presence of Soviet advisers in the most strategic positions of the party and state apparatus, as was the case in the Eastern European countries liberated by the Red Army.

<sup>4</sup> In the Non-Aligned Movement

(1955), Yugoslavia had an important role because of the authority and ability with which it had won its neutral stance during the Cold War. The consequence of this policy favoured a significant role for Yugoslavia in the global context, through cultural and scientific exchange with foreign countries, an intense external trade and significant credits from other countries

<sup>5</sup> The constitution of 1963 states that the right to social self-management is inviolable and territorial units of the state (municipalities, districts, autonomous provinces of Serbia, Socialist Republics and the federation itself) are declared «socio-political communities».

<sup>6</sup> The participation of workers in the production process is redefined, that is, free association with the means of production of social ownership

within basic economic entities, namely the OBLA. These correspond to a department of the company: they are the basic cells of self-management in the productive sector. A number of OBLAs form the OLA (Organisations of Associated Labour, or individual companies) and a number of OLAs from an OCLA, (composite organisations of associated labour, or a number of companies). In the same way as OBLAs, the SIZ (samoupravne interesne zajednice) are established in the service sector and the MZ (mesne zajednice) in the local institutional communities.

<sup>7</sup> The third constitution of 1974 introduced the federalisation of the state. For the single Republics this was the achievement of effective sovereignty over economic and social policies. Regionalisation introduced the processes of disintegration, as, in fact,

the single republics constituted states within the state.

<sup>8</sup> Yugoslavia introduced social/public ownership for all the members of society, including urban and agricultural land, the means of production of the self-managed companies, as well as the rights of occupation of the socially owned apartments.

<sup>9</sup> The Fourth Congress held in 1933 between Athens and Marseilles, also saw the participation of Yugoslavian architects who reported on the state of what had been achieved in the city of Zagreb. The Tenth Congress was held in Dubrovnik in Yugoslavia in 1956.

<sup>10</sup> Professor at the Faculty of Architecture in Belgrade, he has studied the historical development of housing and its functional organisation. Starting from the Belgrade typology as developed between the two wars and

## REFERENCES

- Bajlon, M. (1976), "Stan u Beogradu", *Arhitektura i urbanizam*, XVII, n. 74-77, pp. 23-42.
- Bajlon, M. (1979), *Stanovanje. Tema 1: organizacija stana*, Poslediplomske studije, kurs-stanovanje 1977-1979, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
- Bićanić, R. (2010), *Economic Policy in Socialist Yugoslavia*, Cambridge University Press.
- Blagojević, Lj. (2007), *Novi Beograd: osporeni modernizam*, Zavod za udzbenike, Arhitektonski fakultet, Zavod za zastitu spomenika kulture, Beograd.
- Djoković, M. (1985), "Primena IMS sistema u izgradnji Novog Beograda", *Izgradnja*, n. 9, pp. 39-47.
- Mecanov, D. (2008), *Stambena arhitektura Beograda 1947-1967*, Zaduzbina Andrejević, Beograd.
- Milic, V. (2006), *Urbanisticki aspekti socijalnog stanovanja*, Arhitektonski fakultet, Beograd.
- Muravljev, M. (2010), "Branko Žeželj – stvaralaštvo inženjera i naučnika", IMS institut, Istraživanja, projekti i realizacije u graditeljstvu, Beograd, oktobra 2010, IMS Institut.
- Petrović, M. (2004), *Sociologija stanovanja. Stambena politika: izazovi i mogućnosti*, ISI FF, Beograd.
- Petrović, G. (n.d.), *IMS tehnologija gradjenja, Innovation for Development and South-South Cooperation- IDEASS* [pdf] available at: <http://www.institutims.rs/downloads/IDEASS%20IMS%20tehnologija%20gradjenja.pdf>.
- Urbanisticki zavod Beograda (2009), *Studija socijalnog stanovanja*, Urbanisticki zavod Beograda, Beograd.
- Tsenkova, S. (2009), *Housing Policy Reforms in Post Socialist Europe. Lost in Transition (Contributions to Economics)*, Physica Verlag, Heidelberg.
- United Nations Human Settlements Programs (UNHSP) (2006), *Four Strategic Themes for The Housing Policy in Serbia*, Settlement and Integration of Refugee Program In Serbia (SIRP), Belgrade.
- United Nations Centre for Human Settlements (UN-Habitat) (2008), *The SIRP Book. The settlement and Integration of Refugees Program in Serbia 2005-2008*, UN Habitat, Belgrade.

an analysis of the Swedish experience, he introduced new concepts in the use of the apartment with significant implications in terms of spatial-functional organisation.

<sup>11</sup> The concept of «liveable connective» refers to the possibility of having a wide enough entrance space and another with respect to the individual/private spaces used to house the socialisation activities of the whole family. The concept of «circular connection» refers to a distribution of the dwelling with transitory spaces (kitchen/dining room/lounge) that allows a multi-purpose use of the dwelling and possibility of articulating it in two nuclei to satisfy the future needs of the family.

<sup>12</sup> In Italy, Lombardi Brothers S.P.A. were the producers of IMS.

<sup>13</sup> The verification tests on the structural system as a whole were carried

out in laboratories in different sites around the world (ex-Yugoslavia and Hungary, Italy, Austria, Russia, Uzbekistan, Cuba, China and USA). During the 50 years the system was used, although some buildings were exposed to natural and other disasters, the structural skeleton remained stable without significant damage (Petrović, no date). In 1964 in Italy, the technical bodies of the Ministry of Public Works, issued a certificate of fitness for structures built with the IMS system valid for seismic zones of the 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> category.

<sup>14</sup> House prices in Belgrade are the highest in south-eastern Europe even if the standard is one of the lowest (Tsenkova, 2009). In 2009, the average price per square metre exceeded 1,700 euros (Statistical Office of the Republic of Serbia).

<sup>15</sup> The funds had more success in the

big cities because of the strong demand. At the start of 2009, the Belgrade Fund has financial resources of about about 11 million euros from the sale of apartments and at the end of 2009 had built 8,762 dwellings (Urbanisticki zavod Beograda, 2009). In the capital, the delay in the institutional transformation and lack of availability of free land blocked the operations of the fund despite the availability of financing.

<sup>16</sup> In December 2010, 19.2% of the population was unemployed and 19.6% of workers were employed in services (Statistical Office of the Republic of Serbia).