

EVOLUZIONE DEGLI STUDI SULLE ORGANIZZAZIONI.  
LA TEORIA CLASSICA

**Sommario:** 1. Nozione di teoria dell'organizzazione. - 2. Prospetto storico delle teorie sull'organizzazione. - 3. Teoria classica.

## 1. NOZIONE DI TEORIA DELL'ORGANIZZAZIONE

La teoria dell'organizzazione costituisce un ambito di studio caratterizzato da una **notevole eterogeneità**.

Ciò è dovuto anzitutto alla difficoltà di individuare un significato univoco e tecnico del **concetto di organizzazione**:

- in un senso **sogettivo**, si può infatti parlare di organizzazione intendendo *qualunque gruppo che opera in funzione di un fine predeterminato e accettato dai singoli membri* ed è dotato di struttura propria e autonome regole di condotta (ad es. il «**gruppo politico**», la «**setta religiosa**», l'«**impresa**», organizzazioni profondamente diverse fra loro);
- secondo un approccio **oggettivo**, invece, l'organizzazione è l'*attività o il processo mediante cui si perviene alla determinazione di un sistema di divisione dei compiti, di rapporti, di relazioni, regole e procedure*: in questo senso è organizzazione un *ente pubblico*, lo stesso *Stato*, l'*azienda* che funziona con criteri di economicità. Anche in questo caso risalta l'eterogeneità delle realtà concrete che possono qualificarsi come organizzazioni.

Le organizzazioni sono inoltre distinte in **semplici e complesse**:

- le **organizzazioni semplici** si costituiscono fra **persone estranee** fra loro per un obiettivo elementare e contingente (si pensi al caso di un gruppo di automobilisti che si ritrovano a dover rimuovere un intralcio alla circolazione, per esempio un albero caduto: l'apporto di ciascuno al fine della rimozione dell'albero è spontaneo, casuale, non formalizzato in ruoli predeterminati e l'organizzazione si scioglie altrettanto spontaneamente una volta realizzato lo scopo della cooperazione);

- le **organizzazioni complesse**, invece, non esistono in natura, ma sono costituite socialmente per far fronte alla *stessa complessità dell'ambiente*, cioè alla presenza nel mondo di molteplici **variabili non dominabili** dal singolo, e ciò al fine di raggiungere determinati risultati realizzabili soltanto mediante l'impiego di risorse adeguate e l'apporto congiunto, coordinato e protratto nel tempo di più partecipanti, i cui compiti sono divisi e integrati.

In questo senso, le organizzazioni complesse sono caratterizzate da una certa **stabilità** e dalla determinazione, in modo più o meno formalizzato, di **ruoli e norme** che stabiliscano i vari compiti (esecutivi, decisionali, di controllo ecc.) e regolino i rapporti fra i partecipanti. Secondo alcuni, l'essenza dell'organizzazione va colta nei principi di **divisione e integrazione**, cioè da un lato nella necessità di parcellizzare fra più partecipanti i compiti, le attività, il lavoro necessari per il raggiungimento del fine dell'organizzazione e dall'altro lato nel collegamento dei diversi apporti individuali e/ o di gruppo per la realizzazione del medesimo fine.

Questi caratteri distintivi delle organizzazioni complesse *non costituiscono tuttavia elementi fissi delle organizzazioni di questo tipo*, ma il loro configurarsi concreto varia a seconda della **natura**, degli **scopi** e del **grado** di complessità dell'organizzazione stessa.

È chiaro, per esempio, che in una piccola azienda a conduzione familiare la suddivisione dei ruoli risulta **assai meno formalizzata** che non in una impresa multinazionale; che i meccanismi di controllo e di gestione rispondono a criteri di efficienza molto più spiccati nell'ambito di organismi funzionanti in base a criteri economici che non all'interno di enti che forniscono servizi pubblici essenziali. In ogni caso, nelle società industrializzate contemporanee non può essere trascurata la grande rilevanza del fenomeno dell'organizzazione e la **predominanza di organizzazioni complesse**. Ciò è dovuto, come vedremo, a due fattori principali:

- allo **sviluppo industriale** che ha interessato l'Europa già dalla fine del XVIII secolo;
- allo stesso **sviluppo economico**, in quanto l'adozione di un sistema fondato sulla moneta spinge gli individui a dar forma ovvero ad aderire a organizzazioni al fine di acquisire, gestire, programmare e così ottenere nuove e più consistenti risorse liberate dalla circolazione dei beni e del denaro.

La presenza, nella nostra società contemporanea, di molteplici tipologie di organizzazione ha reso e rende necessario riflettere su tali fenomeni prefiggendosi **diversi obiettivi**:

- dal **punto di vista teorico**, fornire un inquadramento del fenomeno dell'organizzazione, cercando di delineare i tratti salienti della struttura organizzativa per stabilire in che cosa essa consista essenzialmente;
- dal **punto di vista pratico-operativo**, una volta chiarito in quali realtà concrete debba ravvisarsi l'organizzazione, cogliere i meccanismi mediante i quali l'organizzazione opera sia al proprio interno, nella rete di relazioni che possono costituirsi fra i suoi partecipanti, sia nei rapporti con l'ambiente esterno, con i quali può esservi un grado maggiore o minore di interazione e scambio.

Per quanto riguarda l'**indagine teorica**, deve ricordarsi che essa è condizionata fortemente sia dalla tipologia di organizzazione indagata, sia dagli aspetti dell'organizzazione che possono essere focalizzati quale oggetto di analisi.

L'analisi dei tratti salienti dell'organizzazione dipende infatti in *notevole misura dalla natura dell'organizzazione oggetto d'esame*: per es. indagare la struttura di un ente pubblico è molto diverso che studiare la struttura generale della società; per di più i singoli aspetti indagati possono assumere **significato** e rilevanza differenti a seconda del tipo di **organizzazione**: per es. sussiste una notevole differenza tra l'indagine sui fini dello Stato considerato come organizzazione e la valutazione dei fini di una fondazione senza scopo di lucro o di una società di capitali;

- il chiarimento della natura dell'organizzazione in sede teorica si *ripercute poi direttamente sul piano pratico*: sotto questo profilo, dato che le varie tipologie di organizzazione possiedono caratteristiche proprie, è assai difficile individuare meccanismi di funzionamento interno e interazione con l'esterno validi per tutte le organizzazioni in quanto tali.

Per quanto riguarda il funzionamento interno, intuitivamente può cogliersi come per es. il **potere decisionale** in una struttura fortemente burocratizzata funzioni secondo criteri non assimilabili a quelli che informano l'attività di un comitato di coordinamento; per quanto invece riguarda i rapporti con l'ambiente, uno studio legale funziona sotto il **profilo dei rapporti con i clienti esterni** sulla base di principi che non sono gli stessi adottati da una setta religiosa.

La vastità dei fenomeni sociali che ricadono nel campo di indagine della disciplina spiega il fatto che la teoria dell'organizzazione è un **settore di**

**studi attraversato e indagato da molteplici ambiti disciplinari** che — pur molto lontani fra loro per oggetto e metodologie applicate — si sono trovati a riflettere a vario titolo su aspetti peculiari del fenomeno dell'organizzazione in quanto tale.

In particolare, la scienza dell'organizzazione si è sviluppata avvalendosi del contributo di pensatori e studiosi appartenenti per lo più ai seguenti campi: economia, ingegneria, sociologia, psicologia, scienza politica, ecologia, biologia, sociologia industriale, antropologia sociale, antropologia culturale, folclore, semiotica, linguistica, urbanistica, teoria post-strutturalista, teoria letteraria.

Questa ricchezza di apporti da parte di discipline così disparate e lontane fra loro per oggetto e metodi di ricerca determina **due aspetti fondamentali** della contemporanea teoria dell'organizzazione, uno negativo e l'altro positivo:

- il primo risiede nella difficoltà di ricondurre a unità l'estrema ricchezza degli approcci tentati, ciò che determina una essenziale **mancaza di sistematicità e organicità** della materia. In sostanza, l'analisi del fenomeno dell'organizzazione per lo più non riesce a divenire un'analisi olistica, che abbracci in maniera esaustiva tutti gli aspetti possibili dell'organizzazione in quanto tale;
- al tempo stesso, l'apporto di discipline così diversificate e numerose ha offerto alla teoria dell'organizzazione una **grande ricchezza di punti di vista su cui riflettere**, punti di vista che corrispondono di volta in volta a problemi che ci si può trovare a dover fronteggiare nell'analisi di un'organizzazione così come nella gestione delle sue dinamiche interne ed esterne.

In questo campo di studio, dunque, **un modello teorico non può mai dirsi veramente «superato»**, in quanto il punto di vista parziale all'interno del quale esso è stato elaborato non ne esclude di per sé l'applicabilità ad altre prospettive d'analisi, ovvero a nuove tipologie di organizzazioni che dovessero sorgere con il tempo.

## **2. PROSPETTO STORICO DELLE TEORIE SULL'ORGANIZZAZIONE**

Naturalmente, tutte le discipline appena enumerate non si sono occupate del fenomeno dell'organizzazione contemporaneamente, nel medesimo tratto di tempo. La loro elencazione nel paragrafo precedente riflette alme-

no in parte quello che è stato l'**ordine diacronico** dell'apporto da esse fornito all'analisi dei fenomeni organizzativi.

Significativo è anche il fatto che alcuni testi basilari per la scienza dell'organizzazione si siano prima diffusi presso altri rami del sapere per affermarsi nella teoria dell'organizzazione soltanto più tardi.

In particolare, lo sviluppo storico della teoria dell'organizzazione può essere articolato in **cinque tappe fondamentali**, all'interno delle quali possono essere orientativamente ricondotti i vari contributi teorici:

- teoria **classica** (affermatasi dai primordi sino ai primi due decenni del Novecento);
- teoria **postclassica** o **neoclassica** (in cui si riconducono i contributi prodotti fra le due Guerre mondiali);
- teoria **moderna** (affermatasi negli anni Cinquanta);
- teoria **simbolico-interpretativa** (maturata negli anni Ottanta);
- teoria **postmoderna** (con cui si designano le teorie affermatesi dagli anni Novanta in poi).

Occorre osservare come il passaggio dall'uno all'altro approccio non sia brusco, come se queste cinque teorie fondamentali fossero reciprocamente chiuse da compartimenti stagni, ma avviene mediante sviluppi di un certo **modello teorico** che, arricchito di riflessioni ulteriori, applicato a problemi non ancora indagati, consente di transitare verso un **orientamento decisamente differente** rispetto a quello iniziale, che finisce con l'imporsi in un certo momento storico come maggioritario, fin quando non subentrino nuovi sviluppi, nuove esigenze di applicazione che rendano necessario il transito verso una costruzione teorica sensibilmente diversa.

### 3. TEORIA CLASSICA

La teoria dell'organizzazione nasce e si sviluppa di pari passo con il sorgere e l'**affermarsi della società industriale**, in particolare con la creazione delle **prime fabbriche tessili in Gran Bretagna** fra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo. La produzione realizzata all'interno delle fabbriche modifica in modo essenziale la natura del lavoro. Prima della rivoluzione industriale il lavoro possedeva carattere per lo più artigianale, e quando coinvolgeva più persone si configurava come prestazione d'opera sotto la guida di un mastro artigiano.

In fabbrica, invece, si assiste a una prima **ripartizione** di compiti e gerarchizzazione delle funzioni: abbiamo un direttore generale o proprietario della fabbrica che impartisce istruzioni ai capi-reparto (cd. *foremen*) i quali a sua volta dirigono gli operai, disponendone l'assunzione, il licenziamento, i ritmi di lavoro e i compiti specifici all'interno della struttura stabile della fabbrica.

In questa prima fase, la teoria dell'organizzazione si avvale del contributo della nascente scienza economica e si occupa per lo più del problema della **divisione del lavoro**, la cui prima elaborazione si deve all'economista inglese **Adam Smith**, che nel 1776 pubblicò *La ricchezza delle nazioni*. Sostanzialmente, per quasi tutto l'Ottocento è il problema della divisione del lavoro a interessare gli studiosi delle organizzazioni.

Ciò è dovuto principalmente al fatto che l'azienda, nel corso del XIX secolo, ha struttura ancora piuttosto primitiva. In questo quadro, sono significativi anche gli apporti teorici di **Karl Marx** e **Emile Durkheim**, in quanto questi pensatori si occupano per lo più delle conseguenze dell'industrializzazione del lavoro sulle condizioni dei lavoratori e sulla natura del lavoro stesso.

### **Caratteri della teoria marxista**

**Karl Marx** (1818-1883), filosofo tedesco morto a Londra, è autore di numerosi scritti fra cui il più importante è *Il Capitale*, il cui primo volume è stato pubblicato nel 1867 mentre i secondi due hanno visto la luce come opere postume, nel 1885 e nel 1894. Nel corso della sua vita, oltre a temi più specificamente filosofici e politici, Marx si dedica alla teoria economica concentrandosi sull'analisi del rapporto fra le forze coinvolte nel processo produttivo, essenzialmente il **capitale** (cioè l'insieme dei mezzi di produzione in mano ai **proprietari** delle fabbriche, degli impianti e dei macchinari) e la **forza-lavoro** (costituita invece dalla classe operaia, cioè dai lavoratori la cui attività rappresenta l'essenza stessa del processo di produzione).

L'**antagonismo** tra queste due parti essenziali del processo produttivo sorge riguardo alla **divisione** degli utili di produzione (*surplus*), in quanto ciascuna delle due parti in gioco avrebbe interesse a godere dei profitti dell'attività produttiva. A tale riguardo Marx sottolinea come i capitalisti abbiano un potere contrattuale, politico, di controllo in posizione di **superiorità** rispetto alla forza-lavoro, dal momento che quest'ultima non può che vendere il proprio lavoro per sopravvivere, giacché non dispone di altri mezzi di produzione e quindi è costretta ad accettare le condizioni imposte da chi detiene il capitale.

I capitalisti tendenzialmente retribuiscono i lavoratori non in base al rendimento del lavoro, bensì in base al *costo* di questo, cioè in base al prezzo dei mezzi che assicurino la mera sopravvivenza del lavoratore in modo che questi possa rimanere impegnato nel processo produttivo al fine di assicurare gli utili al capitalista. Questa debolezza della classe operaia pone i lavoratori in una condizione di **sfruttamento** che provoca la progressiva **alienazio-**

ne degli operai rispetto al loro stesso lavoro, condizione che i capitalisti riescono a realizzare anche grazie a numerose tecniche di controllo, di istigazione alla competizione interna (per es. mediante paghe differenziate) attuate per ridurre la capacità di coesione e di resistenza dei lavoratori rispetto alla classe capitalistica. Nell'ottica di Marx questa situazione di lotta è destinata a condurre a tensioni rivoluzionarie, in grado di ribaltare l'assetto attuale fra capitale e forza lavoro e determinare l'affermazione della classe operaia (cd. *dittatura del proletariato*).

**Emile Durkheim** (1858-1917), sociologo francese, ha affrontato vari temi del rapporto fra individuo e collettività, e in particolare nella sua tesi di dottorato su *La divisione del lavoro sociale*, del 1893, ha considerato il concetto di divisione del lavoro come adeguato a esporre non soltanto i rapporti di produzione all'interno della fabbrica, ma anche come idoneo a descrivere il **passaggio dalla società agricola a quella industrializzata**. In generale per Durkheim è la coscienza collettiva, quale insieme delle credenze e dei sentimenti comuni degli uomini «medi» che la compongono, a ispirare e determinare le azioni individuali.

È invece all'inizio del Novecento che la teoria dell'organizzazione guadagna il rango di materia degna di ricerca sistematica e scientifica. Ciò soprattutto grazie al contributo di tre grandi pensatori, che, provenienti da diverse aree geografiche e culturali, si sono soffermati sull'analisi di aspetti specifici di organizzazioni presenti nell'ambito sociale, politico ed economico di appartenenza: si tratta di **Frederick Winslow Taylor** (1856-1915, statunitense), **Henri Fayol** (1841-1925, francese) e **Max Weber** (1864-1920, tedesco).

Mentre Max Weber risente ancora dell'impostazione sociologica e più astratta cui possono ricondursi sia Marx che Durkheim, Taylor e Fayol sono piuttosto orientati a descrivere e risolvere i problemi pratici con cui debbono confrontarsi i manager di imprese industriali. Ciò che in ogni caso accomuna i teorici classici della scienza dell'organizzazione è il fatto di concepire le **imprese come sistemi relativamente chiusi**, che prendono in considerazione l'esterno soltanto come ambiente in cui instaurare un rapporto di tipo economico fondato sullo scambio di mercato.

### A) Lo *scientific management* di Taylor

A Taylor si deve la prima formulazione organica della **teoria classica dell'organizzazione**, esposta nel volume *Scientific Management* del 1911. L'esigenza da cui muove Taylor è quella di evitare l'inefficienza dei metodi empirici la cui applicazione determina sistemi organizzativi imperfetti. Invece per Taylor uno studio scientifico del modo in cui il lavoro può essere organizzato, garantisce un maggior rendimento e quindi maggior benessere per tutti.

Nella soluzione dei problemi dell'organizzazione del lavoro, per Taylor esiste sempre una *one best way*, cioè un'unica soluzione ottimale che si impone per la sua intrinseca razionalità, in quanto essa è il risultato della conduzione del lavoro secondo il metodo scientifico.

Lo **scientific management** si fonda per Taylor su cinque principi basilari:

- **studio scientifico dei metodi di lavoro**, per cui da un lato occorre separare progettazione ed esecuzione del lavoro, e dall'altro le singole operazioni di cui consta il lavoro devono essere analizzate (sia misurate nei tempi sia nei metodi di esecuzione, tenendo conto eventualmente della **ripetitività** e dei fattori di mantenimento dell'efficienza dell'esecuzione nel lungo periodo) al fine di stabilire i modi con cui ottenere la massima efficienza e di determinare così il carico di lavoro giornaliero (cd. *task management*), ciò che costituisce anche il metro per valutare l'efficienza del lavoratore;
- **selezione e addestramento scientifico della manodopera**: i lavoratori non debbono essere assunti in base a simpatie, fattori casuali e simili, ma devono essere assegnati ai compiti cui sono più adatti: per Taylor «ogni uomo è di prima categoria per qualche genere di lavoro» e per determinare il tipo di lavoro adeguato per ciascuno possono essere utili **colloqui** e **test** psicofisici. Le qualità e le prestazioni degli individui possono inoltre essere migliorate non in modo empirico, lasciando tutto alla buona volontà e iniziativa del lavoratore, bensì addestrandolo e formandolo in modo preciso e commisurato ai compiti che deve svolgere;
- **cooperazione tra management e dipendenti**: la massima cooperazione fra direzione e lavoratori è ciò che assicura il massimo rendimento del lavoro. Tuttavia, talora possono frapporsi al raggiungimento di tale obiettivo fattori di ordine personale, come gli aspetti sociali e psicologici del lavoro e ciò può riguardare soprattutto la situazione dei **lavoratori**. Per Taylor ogni lavoratore deve dunque essere incoraggiato a discutere con i propri direttori in modo che possano essere mantenuti sempre buoni rapporti fra direzione e manodopera;
- **distinzione dei compiti e attribuzione delle responsabilità**: vanno chiaramente e rigorosamente definiti e pianificati i compiti e le mansioni spettanti ai lavoratori, ai quadri e ai manager, restringendo così le responsabilità che spettano a ciascun soggetto. L'assegnazione dei compiti in maniera specifica ai vari soggetti comporta anche l'aumento del



numero dei quadri intermedi e la creazione di una sorta di burocrazia interna;

- **incentivazione economica:** per Taylor la **gratificazione** economica può essere uno strumento utile a motivare i lavoratori a produrre di più, mentre una diminuzione del compenso può avere effetto sanzionatorio nei confronti dei dipendenti che non rendono in maniera adeguata.

Il pensiero di Taylor è all'origine del **taylorismo**, corrente che ha avuto larghissima applicazione negli Stati Uniti, per esempio negli stabilimenti Ford sin dal 1913 e poi anche in Europa. L'applicazione pratica del metodo del lavoro scientifico ha determinato un aumento della capacità produttiva del lavoro umano e ha favorito lo sviluppo del **mercato di massa**.

## B) La teoria generale dell'amministrazione di Fayol

Di formazione tecnico-ingegneristica, Fayol pubblica nel 1916 *Administration industrielle générale*, testo nel quale è esposto il modo in cui, secondo l'autore può articolarsi una teoria generale dell'amministrazione d'impresa.

Innanzitutto Fayol distingue alcune funzioni tipiche dell'amministrazione aziendale, che riunisce in sei gruppi e che sono note come «**funzioni del management**»:

- funzioni **direttive** (programmazione, organizzazione, comando, coordinamento e controllo delle attività dell'azienda);
- funzioni **commerciali** (acquisto di materie prime e vendita di prodotti finiti);
- funzioni **contabili** (tenuta di bilanci, rendiconti, ecc.);
- funzioni di **sicurezza** (tutela dei beni e delle persone);
- funzioni **finanziarie** (approvvigionamento e gestione del capitale);
- funzioni **tecniche** (produzione).

Diversamente da quanto sostenuto da Taylor, per Fayol il management va concepito in maniera unitaria, gerarchica, e a tal fine egli elabora i cosiddetti **quattordici principi**:

- 1) **ripartizione** del lavoro: la specializzazione del lavoro comporta maggior efficienza produttiva;
- 2) **autorità e responsabilità:** l'autorità è la facoltà di dare ordini e di farsi obbedire e la responsabilità è un suo corollario;
- 3) **disciplina:** è l'arte di ottenere obbedienza;
- 4) unità di **comando:** una persona deve ricevere ordini da un solo capo;

- 5) unità di **direzione**: tutti devono rispondere a un solo capo e orientarsi ai medesimi obiettivi;
- 6) **subordinazione** degli interessi particolari all'interesse generale;
- 7) **equità** della remunerazione: il compenso deve essere equo e incoraggiare e ricompensare lo sforzo;
- 8) **centralizzazione**: occorre trovare il giusto equilibrio fra la direzione e la partecipazione dei dipendenti al processo decisionale;
- 9) **gerarchia**: è necessaria una catena di comando a struttura piramidale che parta dal vertice e arrivi alla base della struttura e venga rispettata da tutti;
- 10) **ordine**: persone e mezzi di produzione devono trovarsi al posto in cui servono quando servono in modo da assicurare l'efficienza;
- 11) parità di **trattamento**;
- 12) **stabilità** del personale: occorre ridurre al minimo l'avvicinarsi del personale o la sua rotazione in modo da non compromettere l'efficienza;
- 13) **iniziativa**: va promossa l'iniziativa dei dipendenti nel proporre e applicare innovazioni e miglioramenti;
- 14) spirito di **corpo**: la collaborazione fra i dipendenti va incentivata.

Fayol ha infine introdotto il concetto di **organigramma** come strumento grafico per rappresentare la struttura aziendale e i vari compiti.

### C) La posizione di Max Weber: natura del potere e burocrazia

Max Weber è autore di importanti scritti che hanno contribuito allo sviluppo delle scienze sociali, in particolare *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, del 1904, e *Economia e società*, uscito postumo nel 1922.

Le analisi di Weber toccano molti aspetti dei rapporti sociali, e dedicano particolare attenzione allo studio della **natura del potere**, di cui sono individuate tre tipologie fondamentali: potere carismatico, potere tradizionale e potere legale:

- per quanto riguarda il **potere carismatico** (dal greco *charis*, grazia), è dotato di potere colui che possiede qualità eccezionali talora persino sovranaturali; un potere simile è esercitato, spesso in un'atmosfera fortemente emozionale, nella misura in cui i sottoposti lo riconoscano e lo accettino;

- il fondamento del **potere tradizionale** riposa sulla base di antichi ordinamenti che vengono seguiti in ossequio a norme, abitudini o usanze consolidate con il tempo: non è detto che colui che esercita questo tipo di potere abbia doti specifiche per farlo, egli si trova a esserne investito e a essere rispettato per questo a prescindere dalle sue effettive capacità;
- il **potere legale** è invece quello conferito in base a norme giuridiche in nome della necessità, della razionalità, della supremazia e dell'equità della legge. Il capo è in altre parole il capo legittimo, investito di una competenza in senso formale, i cui comandi sono legalmente conformi e rispondenti a criteri di razionalità.

Nell'analisi delle varie tipologie di autorità, Weber si è occupato in particolare di indagare il fenomeno della **burocrazia**, in forte crescita nel periodo in cui egli ha vissuto in quanto sviluppatasi parallelamente all'affermazione dello Stato di diritto. È per questo motivo che la burocrazia è fenomeno tipico della società democratica di massa, in cui i sudditi sono diventati cittadini che godono di pari diritti e doveri e hanno diritto a pretendere dagli uffici statali **parità di trattamento** ed **efficienza** nella prestazione dei servizi.

Rispetto ad altre passate forme di organizzazione del lavoro amministrativo (per es. il sistema feudale), fondate essenzialmente sul carisma personale di chi esercitava l'autorità o su tradizioni consolidate, la burocrazia si caratterizza per una intrinseca superiorità tecnica dovuta al fatto di essere fondata su un'autorità formale funzionante in base a norme e procedure precise e razionali, legalmente determinate.

Il sistema burocratico funziona in base ad alcuni **principi**:

- principio della **competenza di autorità definite**, regolata da apposite norme giuridiche che prevedono una stabile divisione del lavoro, dei doveri e dei poteri d'ufficio;
- principio della **gerarchia degli uffici**, che prevede un sistema rigido di ordinamento degli organi per cui quelli superiori posseggono poteri di controllo sugli organi sotto-ordinati;
- **segreto di ufficio**, il cui presupposto è una separazione netta fra la sfera di vita personale del funzionario e la sua attività di ufficio;
- **preparazione specializzata dei funzionari**, per cui essi debbono possedere competenze speciali per lo svolgimento delle loro mansioni lavorative;

- **svolgimento della professione burocratica a tempo pieno**, in quanto quella del burocrate è concepita come un'attività stabile e duratura, e non come attività secondaria o temporanea.

Per quanto riguarda invece la figura del **funzionario**, innanzitutto l'ufficio è concepito come una **professione**, socialmente prestigiosa, che ha per principio durata vitalizia e prevede scatti di carriera.

L'aspetto professionale della qualità di funzionario significa che questi ha seguito un corso di studi specifico, che ha superato talune prove di valutazione in ordine alla sua idoneità a ricoprire un determinato incarico ed è tenuto alla **fedeltà al proprio ufficio**, ciò che si concreta sia nell'obbedienza alle istruzioni dei superiori, sia nella lealtà nello svolgimento del proprio lavoro rispetto allo scopo che si prefigge l'organizzazione.

Il compenso che il funzionario riceve per il suo ufficio gli deriva **soltanto dall'organismo per cui lavora** ed egli non riceve mai emolumenti né dai clienti né dagli utenti dell'organizzazione.

### *La razionalità della burocrazia secondo Weber*

Weber era lontano dal preconizzare le **degenerazioni** che hanno riguardato il decadimento della classe della burocrazia negli ultimi decenni, tuttavia si rendeva conto del rischio insito in una concezione puramente formale della razionalità quale fonte di ispirazione dell'attività della burocrazia.

La **razionalità** dell'attività burocratica non può infatti essere concepita in senso soltanto formale, come puro calcolo logistico, operante in modo indipendente dai fini perseguiti; essa invece deve essere orientata da una **razionalità sostanziale**, cioè deve mirare al perseguimento di fini in sé razionali, validi per il buon funzionamento dello Stato al servizio del cittadino.