[AZA 0]

1A.217/1999

I CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

8 maggio 2000

Composizione della Corte: giudici federali Aemisegger, presidente, Catenazzi e Seiler, supplente.
Cancelliere: Albertini.

_____

Visto il ricorso di diritto amministrativo presentato il 14 settembre 1999 dalla A._____ S.A., Chiasso, rappresentata dall'amministratore unico B._____, Chiasso, e patrocinata dall'avv. Filippo Solari, Lugano, contro la sentenza emessa il 28 luglio 1999 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino nella causa che oppone la ricorrente al Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, in materia di rimozione degli apparecchi da gioco del tipo "Crazy Ball" installati nel Cantone Ticino;

Ritenuto in fatto :

A.- Il 9 settembre 1997 la A._____ S.A. ha chiesto all'Ufficio dei permessi e dei passaporti del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino (UPP) di autorizzarla a installare apparecchi da gioco del tipo "Crazy Ball". Essi distribuiscono, previa introduzione di una moneta di fr. 2.–, e dopo l'azionamento di una leva, una pallina; questa contiene un biglietto che consente vincite fino a fr. 500. – in buoni merce riscuotibili sia presso il gestore del locale pubblico sia presso la A._____S. A.Larichiestaspecificavacheibuonimercenonsonoinnessuncasoconvertibiliind utente non ha nessun obbligo d'acquisto: egli può infatti chiedere gratuitamente un biglietto - che dà possibilità di vincita secondo la regola "trova la combinazione" - alla A._____ S.A. Il permesso di installare gli apparecchi è stato rilasciato dall'UPP il 6 novembre 1997.

Mediante scritto del 9 giugno 1998 l'Ufficio federale di polizia ha segnalato all'UPP che quegli apparecchi sono proibiti in Svizzera poiché da un lato sono assimilabili a un gioco d'azzardo simile alla lotteria mentre dall' altro non sono stati né esaminati né omologati dal Dipartimento federale di giustizia e polizia. Richiamando l'art. 6 della legge federale sulle case da giuoco, del 5 ottobre 1929 (vLCG), l'Ufficio federale ha quindi chiesto all'UPP di confiscare gli apparecchi, di farli togliere dalla circolazione e di denunciare i responsabili.

B.- Il 7 aprile 1999 l'UPP ha invitato la A._____ S.A. a rimuovere gli apparecchi dai locali pubblici; esso ha esposto le ragioni della rimozione addotte dall'Ufficio federale di polizia e aggiunto che un'eventuale nuova autorizzazione avrebbe potuto essere accordata solo dopo l'ottenimento dell'omologazione federale.

Contro questo provvedimento la A._____ S.A. ha interposto il 21 aprile 1999 due ricorsi. L'uno dinanzi al Consiglio di Stato del Cantone Ticino: vi si contestava la misura, in quanto si fondasse sulla legge ticinese sulle lotterie e giochi d'azzardo del 4 novembre 1931. Del secondo rimedio, presentato per il caso ove fosse applicabile la legge cantonale sull'esercizio del commercio e delle professioni ambulanti, e degli apparecchi automatici, del 1°marzo 1966 (LCAmb), è stato investito il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Con risoluzione del 6 luglio 1999 il Governo ticinese ha dichiarato irricevibile l'impugnativa sottopostagli, negando che alla fattispecie si applicasse la normativa cantonale sulle lotterie e i giochi d'azzardo, gli apparecchi in questione dovendo essere considerati come apparecchi automatici da gioco ai sensi della LCAmb.

Con sentenza del 28 luglio 1999 il Tribunale cantonale amministrativo ha respinto il gravame sottopostogli, in quanto ricevibile. Ha, in sintesi, negato la propria competenza a statuire nel merito, l'atto impugnato non

essendo assimilabile a una decisione sulla concessione o la revoca di una licenza ai sensi della LCAmb. Ha poi affermato, in via subordinata, che il gravame avrebbe comunque dovuto essere respinto, qualora con l'atto querelato si fosse inteso rifiutare il rinnovo della licenza: in effetti, gli apparecchi "Crazy Ball" non potrebbero beneficiare di una licenza fondata sull'art. 1 LCAmb, poiché in contrasto con il divieto sancito dall'art. 9a LCAmb.

C.- Contro questo giudizio la A._____ S.A. ha interposto un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Essa postula l'annullamento sia della sentenza cantonale sia della decisione amministrativa del 7 aprile 1999, che l'ha preceduta. Considera quest'ultima una decisione fondata sul diritto federale, accertante a titolo pregiudiziale l'inesistenza di un diritto, e nulla per le gravi carenze formali che la inficiano. La ricorrente rimprovera poi al Tribunale amministrativo una violazione del diritto federale per aver qualificato gli apparecchi "Crazy Ball" come apparecchi automatici da gioco e rifiutato, violando il diritto di essere sentito, l'assunzione delle prove offerte. Secondo la ricorrente, il sistema "Crazy Ball" sarebbe esclusivamente meccanico e l'esito del gioco non dipenderebbe minimamente dall'apparecchio; tale meccanismo sarebbe, semmai, parificabile ad una lotteria, esclusa dal divieto generale sancito dalla normativa federale in materia di lotterie e scommesse professionalmente organizzate, poiché la partecipazione al gioco non è legata a un versamento in denaro o alla conclusione di un contratto. Le autorità cantonali avrebbero inoltre, secondo la ricorrente, tenuto un comportamento
contraddittorio, lesivo della buona fede, per avere dapprima rilasciato la licenza e, in un secondo tempo, cambiato opinione. La ricorrente afferma infine che la soluzione adottata il 7 aprile 1999 contrasterebbe con le disposizioni in materia di revoca di decisioni amministrative.

D.- Il Tribunale cantonale amministrativo si è riconfermato nel proprio giudizio; la Sezione dei permessi e dell'immigrazione del Cantone Ticino e l'Ufficio federale di polizia propongono di respingere l'impugnativa, nella misura in cui è ammissibile.

Considerando in diritto :

1.- Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 125 II 293 consid. 1a e rinvii).

2.-a) La ricorrente ha proposto, tempestivamente, un ricorso di diritto amministrativo contro la sentenza del Tribunale amministrativo ticinese, pronunciata in ultima istanza cantonale (art. 98 lett. g OG). Secondo l'art. 97 cpv. 1 OG, in relazione con l'art. 5 PA, il ricorso di diritto amministrativo è dato, tra l'altro, contro le decisioni fondate sul diritto pubblico federale - o che avrebbero dovuto esserlo - ove non ricorra nessuno dei motivi di esclusione previsti dagli art. 99 a 102 OG o da un'altra legge federale (DTF 124 I 223 consid. 1a/aa, 231 consid. 1a con richiami). Perché una decisione sia fondata sul diritto federale - o avrebbe dovuto esserlo - non è sufficiente che nell'ambito dell'applicazione del diritto cantonale autonomo debba essere osservata o applicata una norma di diritto federale. Occorre piuttosto che il diritto pubblico federale costituisca la base, o una delle basi, su cui poggia la decisione concreta, emanata nell'ambito giuridico specifico (DTF 124 II 409 consid. 1d/dd e rinvii). Quando una decisione poggia, da un lato, sul diritto cantonale autonomo e dall'altro sul diritto pubblico federale, è aperta la via del ricorso di diritto amministrativo solo in quanto sia in gioco la violazione di disposizioni di diritto federale direttamente applicabili (cfr. art. 104 lett. a OG; DTF 124 II 409 consid. 1d/dd, 123 II 231 consid. 2 e rinvii); la lesione del diritto cantonale autonomo, che non presenta un rapporto di connessione sufficientemente stretto con le questioni di diritto federale, può essere invocata solo nel quadro del ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti costituzionali del cittadino (DTF 123 II 359 consid. 1a/aa, 121 II 72 consid. 1b e relativi riferimenti).

b)aa) La Corte ticinese ha respinto l'impugnativa fondandosi sul diritto cantonale e ritenendo di non dovere approfondire il quesito dell'applicabilità alla fattispecie del diritto federale. Essa si è dichiarata incompetente a pronunciarsi sul provvedimento dell'UPP, poiché non qualificabile come una decisione concernente la concessione o la revoca di una licenza secondo l'art. 1 lett. b LCAmb: si tratterebbe in effetti soltanto di un atto volto a

far rimuovere apparecchi sprovvisti di licenza, visto che questa, nel frattempo scaduta, non era stata rinnovata. A titolo subordinato, la Corte cantonale ha aggiunto che il ricorso sarebbe stato comunque da respingere, nella misura in cui l'atto impugnato fosse assimilabile a una decisione di diniego della licenza: si tratterebbe infatti di apparecchi automatici rimuneranti vincite costituite di buoni tramutabili in merce, come tali vietati secondo l'art. 9a LCAmb, indipendentemente dalla circostanza che gli apparecchi stessi soggiacciano all'obbligo di omologazione federale e siano effettivamente omologabili. In simili circostanze, e dal profilo della menzionata norma, sarebbe inoltre irrilevante, secondo i Giudici cantonali, che gli apparecchi sottostiano all'ordinanza federale sugli
apparecchi automatici da gioco, del 22 aprile 1998 (OAAG; abrogata il 1°aprile 2000) o alla legislazione federale e cantonale sulle lotterie.

Aifinidelgiudizionononoccorredeterminaredefinitivamentelanaturagiuridicadelprovvedimentodel7 aprile1999dell'UPP, oggettodelricorsoalTribunalecantonaleamministrativo. Ineffetti, ilpresentegravame, come si vedrà, è comunque votato all'insuccesso, indipendentemente dalla natura e dalla qualifica di quel provvedimento. Inoltre, la Corte cantonale - a titolo subordinato - ha esaminato il ricorso nel merito, respingendolo, nella misura in cui l'atto in questione fosse parificabile a una decisione di diniego della licenza d'esercizio. In questa sede basta rilevare che, in quanto fosse assimilabile a una decisione, tale atto non sarebbe comunque da ritenere nullo, contrariamente all'opinione della ricorrente. In effetti non risulta - né viene fatto valere - che esso sia stato emanato da un'autorità assolutamente incompetente o che le asserite carenze formali e materiali abbiano impedito alla ricorrente, assistita da un avvocato, di impugnare l'atto. Comunque sia, le lamentate carenze non appaiono particolarmente gravi e evidenti o perlomeno facilmente individuabili, come richiesto dalla prassi e dalla dottrina, le quali, del resto, ammettono l'inefficacia assoluta di una decisione solo in casi eccezionali (DTF 122 I 97 consid. 3a/aa, 116 Ia
215 consid. 2c, 104 Ia 172 consid. 2c e relativi rinvii; René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basilea e Francoforte 1990, n. 40 B/IV-V pag. 199 seg.).

bb) La Corte cantonale, dopo avere preliminarmente escluso che il provvedimento del 7 aprile 1999 fosse una decisione deferibile davanti a lei, visto ch'esso non concerneva né la concessione né la revoca di una licenza (art. 13 LCAmb) - tema che, come detto, può rimanere indeciso - ha tratto la conclusione (subordinata) che la licenza cantonale secondo l'art. 1 lett. b LCAmb non poteva essere comunque rilasciata, ostandovi l'art. 9a LCAmb. Occorre pertanto esaminare se la sentenza querelata poggia sul diritto cantonale autonomo, senza un rapporto di connessione sufficientemente stretto con il diritto federale.

Secondo l'art. 1 lett. b LCAmb è subordinato all' obbligo di licenza l'esercizio, a scopo di lucro, di apparecchi automatici di qualsiasi natura, compresi quelli da gioco permessi secondo le norme della legislazione federale e non in contrasto con l'art. 9a LCAmb. Quest'ultimo disposto stabilisce al capoverso 1 che su tutto il territorio del Cantone Ticino è vietato l'esercizio di apparecchi automatici rimuneranti denaro, buoni di qualsiasi genere o gettoni tramutabili in denaro, in merce o in buoni di qualsiasi genere. In altri termini, la legge ticinese sancisce l'obbligo generale della licenza cantonale sia per gli apparecchi permessi secondo la normativa federale, tra cui quelli omologati dall'autorità federale competente, sia per gli apparecchi che non si pongono in contrasto con quelli definiti all'art. 9a LCAmb. In questo ambito, il diritto cantonale ha portata propria, perlomeno in quanto, come si vedrà in seguito (consid. 4), la fattispecie soggiace alla vecchia disciplina costituzionale federale (art. 35 vCost. , nella versione del 7 dicembre 1958, rispettivamente art. 196 n. 8 cpv. 2 lett. a Cost.). Il Tribunale federale ha già precisato che al legislatore cantonale era consentito, vigente il vecchio diritto, di
adottare un divieto totale di apparecchi rimuneranti denaro o buoni di qualsiasi genere, quando fosse motivato da obiettivi di politica sociale, atti a giustificare una limitazione della libertà di commercio e d'industria (sulla LCAmb e in particolare sull' art. 9a della normativa: sentenza del 27 gennaio 1997 parzialmente pubblicata in RDAT 1997 I n. 51 pag. 149 consid. 2b; più in generale: DTF 101 Ia 336 consid. 4; cfr. anche DTF 120 Ia 126 consid. 3b, 106 Ia 191 consid. 5 e 6 e relativi rinvii). La circostanza che l'art. 3 della vecchia legge federale sulle case da giuoco del 25 ottobre 1929 (vLCG), promulgata in esecuzione del divieto di aprire ed esercitare case da gioco contenuto nell'art. 35 vCost. , vieta l'impianto di apparecchi automatici o di apparecchi analoghi da gioco se non risulta incontestabilmente che l'esito della giocata dipende esclusivamente o in modo preponderante dalla destrezza del giocatore, non significa che al Cantone sia negata la competenza di emanare norme

ulteriori e di vietare giochi non proibiti dal diritto federale: e ciò tanto più se si considera la precedente prassi assai liberale seguita dall'Ufficio federale di polizia nell'omologazione - ai sensi dell'art. 3 cpv. 2 vLCG - di apparecchi da
gioco ritenuti di destrezza, e quindi, come tali, non vietati dal diritto federale (cfr. DTF 125 II 152 consid. 4c; Messaggio del Consiglio federale, del 26 febbraio 1997, concernente la legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco, FF 1997 III pag. 133 seg. ; cfr. anche Benno Schneider, Bundesverfassung und Glücksspiel, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, San Gallo/Lachen 1998, pag. 872 seg.). Occorre, piuttosto, che le disposizioni cantonali che introducono divieti non siano contrarie alla legislazione federale (cfr. art. 13 vLCG; DTF 101 Ia 336 consid. 4; sentenza inedita del 3 marzo 2000 nella causa CTS - Congrès, Tourisme et Sport SA c. Dipartimento federale di giustizia e polizia, consid. 2a).

Ora, la ricorrente non sostiene che le norme cantonali siano in concreto lesive del diritto federale, ciò che equivarrebbe a una violazione del principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 2 Disp. trans. vCost. ; cfr. art. 49 cpv. 1 Cost.). Neppure, la ricorrente fa valere che al legislatore ticinese sia preclusa la facoltà di disciplinare l'esercizio dell'industria e del commercio, prevedendo l'obbligo di una licenza cantonale per gli apparecchi automatici di qualsiasi natura. In proposito, giova osservare che il Tribunale federale, nella sentenza del 27 novembre 1997 pubblicata parzialmente in RDAT 1998 I n. 61 pag. 237 segg. (in particolare consid. 3e/bb), ha affermato che tale obbligo configura una limitazione cantonale alla libertà di commercio e d'industria conforme all'art. 31 cpv. 2 vCost. , che i Cantoni possono introdurre alle condizioni precisate dalla prassi: esso ha così riconosciuto implicitamente, alla luce delle censure addotte, la portata propria del diritto cantonale. Il Tribunale federale ha poi ammesso la facoltà del legislatore cantonale, oltre che di vietare completamente l'esercizio di apparecchi da gioco, d'instaurare ad esempio un regime autorizzativo o di consentire l'impianto di
apparecchi senza ulteriore licenza cantonale, in quanto essi siano già stati omologati dall' autorità federale (sentenza inedita citata del 3 marzo 2000, consid. 2a; sentenza inedita del 9 febbraio 2000 nella causa D. c. Dipartimento militare e di polizia del Canton Svitto, consid. 2; cfr. anche DTF 125 II 152 consid. 4b, 120 Ia 126 consid. 3b e sentenza dell'11 maggio 1994, parzialmente pubblicata in ZBl 95/1994 pag. 522, consid. 2). In proposito, questo Tribunale ha precisato che l'omologazione di apparecchi da gioco - che è resa dall'autorità federale nella forma di un esame del tipo ("Typenprüfung"; DTF 125 II 152 consid. 4b e 4c/aa, 124 IV 313 consid. 5a) - e l'ulteriore autorizzazione cantonale per l'esercizio concreto degli apparecchi constituiscono due decisioni diverse fra loro, rese in procedure diverse da istanze diverse e fondate su basi legali diverse: una connessione sussiste solo nella misura in cui il diritto cantonale non può autorizzare apparecchi proibiti dal diritto federale (sentenze inedite citate del 3 marzo 2000, consid. 2a, e del 9 febbraio 2000, consid. 2c). Come s'è visto, quest'evenienza non ricorre nella fattispecie.

c) Discende da queste considerazioni che il Tribunale cantonale amministrativo, nella misura in cui è entrato nel merito dell'impugnativa sottopostagli, ha correttamente fondato il proprio giudizio esclusivamente sulla normativa cantonale, segnatamente sulle predette disposizioni della LCAmb. Infatti, le autorità cantonali non sarebbero competenti ad applicare la legislazione federale in materia, poiché spetta all'autorità federale decidere se un apparecchio sia proibito dal diritto federale (al Dipartimento federale di giustizia e polizia, conformemente all'art. 3 cpv. 2 vLCG, rispettivamente alla Commissione federale delle case da gioco, secondo la nuova regolamentazione federale entrata in vigore il 1°aprile 2000; cfr. art. 46 segg. della legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco, del 18 dicembre 1998 [legge sulle case da gioco, LCG; RS 935. 52], art. 57 segg. dell'ordinanza del Consiglio federale sul gioco d'azzardo e le case da gioco, del 23 febbraio 2000 [ordinanza sulle case da gioco, OCG; RS 935. 521]e ordinanza del DFGP sui sistemi di sorveglianza e sul gioco d'azzardo, del 13 marzo 2000 [ordinanza sul gioco d'azzardo, OGAz; RS 935. 521.21]).

3.-a) Da quanto esposto deriva che la fattispecie è retta dal diritto cantonale autonomo, senza un rapporto di connessione sufficientemente stretto con il diritto federale. Contro la sentenza cantonale è pertanto proponibile solo il ricorso di diritto pubblico. Ora, la ricorrente si è limitata a far valere la violazione del diritto federale con un ricorso di diritto amministrativo, senza presentare un ricorso di diritto pubblico. Questa omissione non le recherebbe invero pregiudizio, qualora le conclusioni e le argomentazioni contenute nel gravame dovessero soddisfare i severi requisiti posti dall'art. 90 cpv. 1 OG (cfr. DTF 105 Ib 221 consid. 2a). Conformemente alla

lettera b di questo disposto, l'atto di ricorso deve contenere, pena l'inammissibilità, l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati, precisando in che consista tale violazione. Il Tribunale federale statuisce sulle censure sollevate nel ricorso, alla condizione che siano sufficientemente circostanziate: in altri termini, il gravame deve sempre contenere un'esauriente motivazione giuridica dalla quale si possa dedurre se, ed in quale misura, la decisione impugnata leda i diritti costituzionali della parte ricorrente; le critiche di carattere appellatorio sono inammissibili (DTF 125 I 71 consid. 1c, 118 Ia 64 consid. 1b, 117 Ia 393 consid. 1c e rinvii).

b)aa) Per quanto riguarda l'aspetto sostanziale del litigio, l'impugnativa non adempie questi requisiti. L'insorgente non sostiene che il Tribunale cantonale amministrativo abbia interpretato e applicato il diritto cantonale violando i suoi diritti costituzionali: non fa valere, segnatamente, che sia incostituzionale sottoporre a licenza cantonale l'esercizio degli apparecchi "Crazy Ball". Né la ricorrente contesta l'opinione dei Giudici ticinesi, secondo cui una licenza cantonale non può essere rilasciata per tali apparecchi, dato che essi sarebbero in contrasto insuperabile con il divieto sancito dall'art. 9a LCAmb. In tali circostanze, e in applicazione dell'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, il Tribunale federale non può entrare nel merito delle censure.

bb) La ricorrente invoca però anche - ed in modo conforme all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG - la lesione del diritto di essere sentito (art. 4 vCost. , e ora art. 29 cpv. 2 Cost.), e la ravvisa nel fatto che la Corte ticinese avrebbe rinunciato, senza motivazione, ad assumere le prove offerte (perizia sull'apparecchio, edizione di permessi già accordati per apparecchi simili), intese a dimostrare che il meccanismo "Crazy Ball" non potrebbe essere qualificato come apparecchio automatico da gioco.

Per costante giurisprudenza, il diritto di essere sentito - dedotto dall'art. 4 vCost. (ora: art. 29 cpv. 2 Cost.) e sul cui rispetto il Tribunale federale si pronuncia con piena cognizione (DTF 121 I 54 consid. 2 con rinvii) - comprende varie facoltà, tra cui quella di fornire prove sui fatti rilevanti per il giudizio, di partecipare alla loro assunzione, di prenderne conoscenza e di determinarsi in proposito. Di massima, l'autorità deve quindi assumere le prove offerte tempestivamente e nelle forme prescritte dal diritto processuale (DTF 119 Ib 492 consid. 5b/bb e riferimenti). Essa può tuttavia rinunciarvi, qualora sia pervenuta ad un convincimento sui fatti rilevanti già in base alle prove assunte, o ritenga, procedendo in maniera non arbitraria ad un apprezzamento anticipato delle prove offerte, che le stesse non porterebbero nuovi chiarimenti (DTF 122 V 157 consid. 1d, 119 Ib 492 consid. 5b/bb e rinvii). Se intende rifiutare le prove offerte, l'autorità deve di principio spiegare i motivi per i quali esse risultano inidonee o superflue (sentenza del 21 dicembre 1992, pubblicata parzialmente in ZBl 94/1993 pag. 316, consid. 2; sentenza del 19 settembre 1989, pubblicata parzialmente in RDAT 1990 n. 43 pag. 106, consid. 3b).
Nelle circostanze del caso specifico non può dirsi che i Giudici cantonali abbiano leso il diritto di essere sentito della ricorrente. Se da un lato è vero che essi non si sono pronunciati espressamente sulla richiesta d'assunzione delle prove, dall'altro hanno implicitamente negato la necessità di dar seguito a tale offerta, operando quindi un apprezzamento anticipato delle prove. In effetti, essi hanno affermato - senza arbitrio - che l'apparecchio "Crazy Ball" è innegabilmente un apparecchio automatico ai sensi dell'art. 9a LCAmb. Tenuto conto delle finalità perseguite da tale norma (tutela del pubblico; cfr. sentenza del 27 gennaio 1997 parzialmente pubblicata in RDAT 1997 I n. 51 pag. 149, consid. 2), il fatto che il congegno "Crazy Ball" sia meccanico - e non ad esempio elettronico - è ininfluente ai fini della qualifica della macchinetta come apparecchio automatico. I Giudici cantonali potevano pertanto rinunciare ad assumere le prove chieste e decidere in base agli atti di causa senza violare la Costituzione federale.

cc) La ricorrente rimprovera poi l'autorità cantonale di avere violato il principio della buona fede per avere, con l'atto del 7 aprile 1999, mutato opinione sul meccanismo "Crazy Ball" a distanza di nemmeno due anni dal rilascio dell'autorizzazione. Ci si può chiedere se tale censura sia sufficientemente motivata ai sensi dell'art. 90 cpv. 1 lett. b OG. Essa è in ogni caso infondata, anche volendo ammettere che prima dell'intervento del 9 giugno 1998 da parte dell'autorità federale sussistesse una prassi cantonale assai estensiva in materia d'autorizzazione. Per giurisprudenza costante, una prassi non è immutabile; anzi, essa dev'essere modificata, se l'autorità si rende conto di avere finora applicato il diritto in modo scorretto oppure se una nuova concezione giuridica corrisponde meglio al senso della legge o alle mutate circostanze (cfr. DTF 125 II 152 consid. 4c/aa

e richiami). Quest'evenienza è realizzata nel caso specifico, segnatamente per quanto riguarda l'autorizzazione rilasciata il 6 novembre 1997, la quale poggiava su una concezione errata, e comunque inappropriata, di apparecchi automatici da gioco. Per il resto non sono desumibili - né sono fatte seriamente valere dalla ricorrente - circostanze che inducano a
ritenere la posizione assunta con il citato scritto del 7 aprile 1999 lesiva della parità di trattamento e della buona fede (v. DTF 125 II 152 consid. 4c/aa, 122 V 125 consid. 4, 121 V 65 consid. 2a; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 405 segg. , 488 segg.).

La ricorrente lamenta ugualmente una violazione, da parte dell'autorità cantonale, dei principi che reggono la revoca delle decisioni amministrative. Nella misura in cui è ammissibile (art. 90 cpv. 1 lett. b OG), la censura è inconsistente. L'art. 5 cpv. 2 LCAmb dispone che una licenza d'esercizio è rilasciata, di regola, per un minimo di tre mesi e per un massimo di un anno. Ora, la ricorrente non fa valere di avere postulato e ottenuto una nuova autorizzazione né sostiene di avere beneficiato di assicurazioni vincolanti da parte dell'autorità, per esempio relative ad un'estensione del suddetto termine. Per di più, l'interessata non adduce un'eventuale violazione del diritto cantonale applicabile, segnatamente dell'art. 12 cpv. 1 LCAmb, a norma del quale la licenza può essere revocata temporaneamente o definitivamente se il titolare non risponde più ai requisiti di legge oppure quando si verifichi una delle condizioni per il suo rifiuto. Ciò stante, il richiamo di una presunta inosservanza delle condizioni generali di revoca delle decisioni amministrative si rivela, già d'acchito, privo di pertinenza (cfr. DTF 120 Ib 193 consid. 2).

c) Riassumendo, la sentenza impugnata poggia sull' applicazione del diritto cantonale autonomo. Di conseguenza il ricorso di diritto amministrativo sfugge ad un esame di merito. In quanto trattata come ricorso di diritto pubblico, l'impugnativa è respinta, nella misura in cui è ammissibile, senza che occorra verificare se siano dati gli ulteriori presupposti processuali del rimedio in parola.

Stante quanto precede, non occorre neppure esaminare se gli apparecchi "Crazy Ball" siano sottoposti all'ormai abrogata OAAG o alla legislazione federale, rispettivamente cantonale sulle lotterie. A titolo puramente abbondanziale si osserva che essi, e in particolare le modalità del loro funzionamento, non rientrano manifestamente nel novero delle limitazioni o eccezioni alla proibizione di lotterie poste agli art. 2 segg. della legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate, dell'8 giugno 1923 (LLS; RS 935. 51), rispettivamente agli art. 3 segg. della legge ticinese sulle lotterie e giochi d'azzardo, del 4 novembre 1931. Il fatto poi che il meccanismo contempli un piano delle vincite - in quanto affidabile - non basta ad ammettere un segno distintivo e decisivo per la qualifica del meccanismo come lotteria anziché come gioco d'azzardo (cfr. Willy Staehelin, Das Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 als Strafgesetz, tesi Zurigo 1941, pag. 57 seg.); e ciò tanto più se, come in concreto, l'esito del gioco - casuale - dipende essenzialmente dall'esercizio di un apparecchio automatico. Inoltre, contrariamente all'opinione della ricorrente, il "gioco"
connesso all'apparecchio "Crazy Ball" non è assimilabile ad un'impresa affine ad una lotteria, lecita poiché non rientrante nel campo d'applicazione dell'art. 43 dell'ordinanza relativa alla legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate, del 27 maggio 1924 [OLLS; RS 935. 511]): già per il fatto che il meccanismo è concepito come apparecchio automatico, funzionante solo previa introduzione di una moneta, l'impresa non appare senz'altro e inequivocabilmente come un'operazione gratuita ai sensi della giurisprudenza (cfr. DTF 125 IV 213 consid. 1c). Al riguardo, non importa che l'utente possa chiedere un biglietto gratuito. È poco comprensibile che una persona versi una posta di fr. 2.–, quando le medesime opportunità di vincita le sarebbero assicurate gratuitamente, rispettivamente dietro pagamento delle spese postali per l'invio della richiesta d'un biglietto. D'altra parte, non si vede come la consegna di un biglietto gratuito, che nemmeno permette di far funzionare l'apparecchio, possa accontentare l'utente e distoglierlo da ulteriori giocate.

4.-a) Ai fini del giudizio non vanno poi approfonditi gli effetti dell'entrata in vigore - il 1°aprile 2000, ossia durante la litispendenza davanti al Tribunale federale - della nuova disciplina costituzionale. A norma del nuovo art. 106 Cost. , la legislazione sui giochi d'azzardo e le lotterie compete alla Confederazione (cpv. 1), mentre l'ammissione degli apparecchi automatici per giochi d'abilità con possibilità di vincita è di competenza dei Cantoni (cpv. 4). Contemporaneamente alla nuova norma costituzionale sono entrate in vigore sia la nuova

legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (LCG) sia le ordinanze d'applicazione (le citate OCG e OGAz). Queste normative disciplinano, tra l'altro, il gioco d'azzardo con possibilità di vincita in denaro o di altri vantaggi pecuniari e definiscono i criteri di distinzione tra gioco di destrezza e gioco d'azzardo, precisando le condizioni per la messa in servizio di apparecchi per i giochi automatizzati e non automatizzati.

b) In concreto, sia la sentenza querelata che il ricorso in esame sono stati resi durante la vigenza della vecchia Costituzione federale, rispettivamente prima dell' entrata in vigore del nuovo art. 106 Cost. e della relativa normativa federale d'applicazione. Visto che l'esito del gravame dipende essenzialmente dall'esame di censure che avrebbero dovuto essere sollevate nel quadro di un ricorso di diritto pubblico, e che, in riferimento a tale rimedio, è determinante lo stato di fatto e di diritto materiale vigente al momento in cui è stato emanato il giudizio contestato (DTF 121 I 283 consid. 3a, 367 consid. 1b, 120 Ia 126 consid. 3b e rinvii), il caso specifico è stato vagliato ancora alla luce della vecchia disciplina.

c) Trattandosi di un divieto generale d'esercizio di apparecchi automatici rimuneranti denaro o buoni di qualsiasi genere, la base legale cantonale su cui poggia l'impugnata decisione (art. 1 e 9a LCAmb) non risulterebbe contraria nemmeno alla nuova regolamentazione federale.

5.- Visto l'esito dell'impugnativa, le spese vanno poste a carico della ricorrente (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Il ricorso di diritto amministrativo è inammissibile.

2. In quanto trattato come ricorso di diritto pubblico, il ricorso è respinto, nella misura in cui è ammissibile.

3. La tassa di giustizia di fr. 5000. – è posta a carico della ricorrente.

4. Comunicazione al patrocinatore della ricorrente, al Dipartimento delle istituzioni, Sezione dei permessi e dell'immigrazione, al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino e all'Ufficio federale di polizia.

Losanna, 8 maggio 2000
MDE

In nome della I Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente,

Il Cancelliere,