[AZA 3]

2P.11/2000

II CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

Seduta del 31 agosto 2000

Composizione della Corte: giudici federali Wurzburger, presidente,
Hartmann, Betschart, Hungerbühler e Yersin.
Cancelliere: Albertini.

Visto il ricorso di diritto pubblico presentato il 18 gennaio 2000 da Patrick Chappuis, Brione s/Minusio, patrocinato dall'avv. Ivo Wuthier, Locarno, contro la decisione emanata il 1°dicembre 1999 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, nella causa che oppone il ricorrente al Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, in materia di esercizi pubblici;
Ritenuto in fatto :

A.- Patrick Chappuis è titolare, dal 1°febbraio 1993, di una patente d'esercizio pubblico per il Ëar Sport, situato in Via della Posta a Locarno, quale caffé-bar composto da due locali di esercizio e da servizio all'aperto (giardino 45 posti).

Il 6 maggio 1998, l'Ufficio dei permessi e dei passaporti del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino (in seguito: Ufficio dei permessi), fondandosi sugli accertamenti operati da un proprio funzionario, ha diffidato Patrick Chappuis, tra l'altro, a sgomberare 4 degli 8 apparecchi da gioco installati, poiché nell'esercizio pubblico ne erano autorizzati al massimo 4. Il 23 luglio 1998, in seguito a un ulteriore accertamento, l'autorità menzionata ha intimato a Patrick Chappuis una multa e una nuova diffida a rimuovere i 4 apparecchi da gioco non autorizzati.
Dopo che un terzo sopralluogo ha evidenziato la presenza di 5 apparecchi da gioco, l'Ufficio dei permessi ha intimato a Patrick Chappuis, il 16 dicembre 1998, una nuova contravvenzione ed un'ulteriore diffida a sgomberare l'apparecchio da gioco eccedente l'autorizzazione.

B.- Con istanza del 4 settembre 1998, Patrick Chappuis ha chiesto all'Ufficio dei permessi di emanare una decisione formale, con indicazione dei rimedi giuridici, sull'assoggettamento del gioco del biliardo alle normative sugli apparecchi da gioco contenute nel regolamento sugli esercizi pubblici. Il 22 dicembre 1998, l'autorità adita ha formalmente deciso l'assoggettamento del gioco del biliardo alle disposizioni menzionate.

C.- Il 15 gennaio 1999, Patrick Chappuis è insorto contro questa decisione al Consiglio di Stato, il quale ha respinto il gravame il 1°dicembre 1999. Al considerando n. 3, il Governo cantonale ha indicato che la decisione è definitiva ai sensi dell'art. 71 cpv. 3 della legge ticinese sugli esercizi pubblici, del 21 dicembre 1994 (LEsPub).

D.- Il 18 gennaio 2000 Patrick Chappuis ha presentato al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico contro quest'ultima decisione. In via principale chiede che l'art. 112 del regolamento cantonale della legge sugli esercizi pubblici, del 3 dicembre 1996 (REsPub), sia dichiarato nullo e che la decisione governativa sia annullata; in via subordinata sollecita l'annullamento di questa decisione; in via ulteriormente subordinata, chiede che l'art. 71 cpv. 3 LEsPub sia dichiarato nullo e che la decisione governativa sia annullata al suo dispositivo n. 3.
Postula inoltre che al gravame sia conferito l'effetto sospensivo.
Lamenta, in sintesi, una violazione della libertà economica, del principio dell'uguaglianza giuridica, nonché del diritto al controllo giudiziario garantito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950 (CEDU; RS 0.101).

Chiamato ad esprimersi, il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha rinunciato a formulare osservazioni e si è rimesso al giudizio del Tribunale federale.

E.- Con decreto presidenziale del 14 febbraio 2000 è stato concesso effetto sospensivo al ricorso.

Considerando in diritto :

1.- Dato che nell'ambito del ricorso di diritto pubblico è determinante lo stato di fatto e di diritto vigente al momento in cui è stata emanata la decisione contestata (1°dicembre 1999), alla presente vertenza è ancora applicabile la Costituzione federale del 29 maggio 1874 (v. DTF 121 I 367 consid. 1b e riferimenti; RDAT 2000 I n. 45 pag. 472 consid. 1 inedito).

2.- a) Il ricorso di diritto pubblico, fondato sulla pretesa violazione dei diritti costituzionali del cittadino ed esperito tempestivamente contro una decisione emanata da un'autorità di ultima istanza cantonale in materia di esercizi pubblici (art. 71 cpv. 3 seconda frase LEsPub), è, in linea di principio, ammissibile conformemente agli art. 84 cpv. 1 lett. a, nonché 86 segg. OG. La legittimazione del ricorrente, colpito dalla decisione querelata nei suoi interessi giuridicamente protetti, è pacifica (art. 88 OG).

b) Nella misura in cui l'insorgente chiede che gli art. 71 cpv. 3 LEsPub e 112 REsPub siano dichiarati nulli, l'impugnativa è irricevibile: il fatto che, in determinate evenienze, ad esempio in materia di autorizzazioni di polizia, il Tribunale federale possa eccezionalmente derogare al principio della natura cassatoria del ricorso di diritto pubblico (DTF 115 Ia 134 consid. 2c, 114 Ia 209 consid. 1b e rinvii; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 400 segg.) non consente al ricorrente di chiedere l'annullamento o di dichiarare la nullità di norme cantonali, siccome il termine per l'impugnazione diretta dei testi normativi è stato largamente superato (art. 89 cpv. 1 OG). Ciò non osta tuttavia ad un controllo accessorio della costituzionalità dei disposti richiamati alla luce del caso di applicazione, sfociato in una decisione concreta. Va altresì osservato che se le censure ricorsuali risultassero fondate non si procederà all' abrogazione formale del decreto di portata generale o di sue singole disposizioni e neppure alla loro modifica, bensì, esclusivamente, all'annullamento della decisione impugnata (DTF 124 I 289 consid. 2, 113 Ia 257 consid. 3b e rispettivi rinvii; Kälin, op.
cit. , pag. 363/364).

3.- a) Il ricorrente adduce - da ultimo, ma la censura va esaminata preliminarmente - la lesione del diritto al controllo giudiziario garantito dall'art. 6 n. 1 CEDU, poiché l'ultima istanza cantonale ad essersi pronunciata è il Consiglio di Stato. In proposito afferma che l'art. 71 cpv. 3 LEsPub è anticostituzionale.

b) L'art. 71 cpv. 3 LEsPub sancisce che le decisioni del Consiglio di Stato concernenti il rilascio, la sospensione o la revoca di patenti, di certificati di capacità e di autorizzazioni a gestire un esercizio pubblico, possono essere impugnate davanti al Tribunale cantonale amministrativo secondo la legge di procedura per le cause amministrative.
Le altre decisioni del Consiglio di Stato sono definitive. La decisione impugnata, con la quale il Governo cantonale ha confermato l'assoggettamento del biliardo alle normative in materia di esercizi pubblici, non rientra nel novero di quelle contemplate nella prima frase del disposto citato. Di conseguenza, come giustamente sostiene il ricorrente, il diritto cantonale esclude la possibilità d'accedere a un tribunale indipendente e imparziale ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU, atteso che né l'autorità di prima istanza (il Dipartimento delle istituzioni, per esso l'Ufficio dei permessi) né quella di ricorso (il Consiglio di Stato) costituiscono una simile autorità.

Il quesito di sapere se la fattispecie rientri nel campo d'applicazione del disposto non va però esaminato, avendo il ricorrente avanzato la censura per la prima volta solo nella sede federale. Nella propria giurisprudenza, il Tribunale federale ha infatti ripetutamente enunciato la regola secondo cui il principio della buona fede esige che le censure di violazione dell'art. 6 CEDU devono essere sollevate nell'ambito del procedimento cantonale, segnatamente dinanzi all'autorità cantonale d'ultima istanza (DTF 120 Ia 19 consid. 2c/bb; v. anche DTF 123 I 87 consid. 2b; RDAT 1995 I n. 45 pag. 109 consid. 2c e rinvii), in concreto il Consiglio di Stato. Il diritto di

ottenere un esame giudiziario di una decisione non è né irrinunciabile né imprescrittibile:
anzi, esso dev'essere, sotto pena di perenzione, invocato senza indugio. A tale riguardo, va poi osservato che una decisione non giudiziale, emanata dall'autorità competente in materia, non è nulla soltanto perché non sussiste alcuna possibilità d'adire un'autorità giudiziaria di ricorso (DTF 118 Ia 209 consid. 2d; RDAT 1995 I n. 45 pag. 109 consid. 2c con richiami). Ora, il fatto che il ricorrente abbia omesso di lamentare la violazione dell' art. 6 CEDU davanti al Governo cantonale va assimilato a una rinuncia a sollevare tale censura, ciò che ne comporta quindi la perenzione in virtù del principio della buona fede, tenuto anche conto che i vizi procedurali da lui denunciati non implicano la nullità della decisione impugnata.

Va pertanto verificato se la risoluzione impugnata resiste alle censure materiali sollevate nel gravame.

4.- a) L'art. 54 cpv. 1 LEsPub dispone quanto segue:
Ïl regolamento stabilisce le condizioni per l'installazione e il numero di apparecchi da gioco e di musica.. Il regolamento della legge sugli esercizi pubblici, emanato dal Consiglio di Stato, concretizza tali aspetti, segnatamente agli art. 111 e 112. L'art. 111 REsPub disciplina le condizioni d'esercizio degli apparecchi musicali e da gioco e prescrive, al primo capoverso, che Ï'uso di strumenti e apparecchi musicali, radiofonici, da gioco e simili, deve essere fatto in modo da non turbare la pubblica quiete e da non disturbare gli avventori che non vi sono interessati..
L'art. 112 REsPub sancisce invece il numero massimo degli apparecchi da gioco: Ïl gerente è autorizzato ad installare nel suo esercizio al massimo due apparecchi da gioco, a meno che non disponga di una sala principalmente destinata a tali apparecchi, nel qual caso il numero degli stessi non può superare le 4 unità..

b) Nella decisione impugnata, il Governo cantonale ha dapprima affermato che la limitazione di apparecchi da gioco all'interno degli esercizi pubblici costituisce una restrizione della libertà di commercio e d'industria, prevista dal regolamento. Ha considerato che le relative norme (art. 111 e 112 REsPub) si fondano su una valida delega legislativa (art. 54 LEsPub); inoltre tali disposti, il cui scopo è di preservare la tranquillità degli altri avventori dell'esercizio pubblico, sono costituzionali anche dal profilo dell'interesse pubblico, della proporzionalità e della parità di trattamento. L'Esecutivo ticinese ha poi rilevato che la mancata differenziazione tra i vari tipi di esercizio pubblico è legittima poiché il regolamento deve fissare il numero massimo di apparecchi da gioco in modo tale che non sia turbata la quiete degli utenti ed ha aggiunto che i gestori sapranno, a loro volta, dosare il numero di questi apparecchi da gioco a dipendenza del pubblico al quale si rivolgono. Applicando questi principi al caso specifico, l'autorità ticinese ha rifiutato di escludere il gioco del biliardo dall'assoggettamento alle menzionate normative sugli apparecchi da gioco. Richiamando una sentenza del Tribunale amministrativo del
Cantone Ticino (pubblicata parzialmente in RDAT 1982 n. 96 pag. 208 segg.), il Consiglio di Stato ha ribadito che il biliardo sottostà alla norma che tutela la tranquillità degli avventori dell'esercizio pubblico. A sostegno di questa tesi ha sottolineato che il criterio determinante è la turbativa cagionata dai giocatori agli altri avventori dell'esercizio pubblico, non interessati al gioco: da questo punto di vista, il biliardo causa, secondo il Consiglio di Stato, un disagio superiore a quello dei giochi elettronici, in considerazione della mole del tavolo e del movimento dei giocatori.

c) Il ricorrente avversa tale tesi e sostiene che la decisione impugnata è lesiva della libertà economica, nella misura in cui si fonda sugli art. 111 e 112 LEsPub.
Quest'ultimo disposto sarebbe, a sua volta, incostituzionale.
Al riguardo, l'insorgente afferma che il Governo cantonale ha ecceduto l'esercizio della delega legislativa contenuta nell'art. 54 LEsPub, limitando il numero degli apparecchi da gioco a motivo del disturbo che essi potrebbero comportare per gli avventori, mentre tale scopo non è perseguito dalla legge. Fa poi valere che la salvaguardia della tranquillità dei clienti non è un interesse pubblico idoneo a limitare la libertà fondamentale predetta; e ciò tanto più se, come in concreto, gli ulteriori interessi pubblici tutelati da tale garanzia costituzionale non sono lesi. Sostiene inoltre che la limitazione del numero degli apparecchi da gioco ammessi, operata dall'Esecutivo cantonale adottando l'art. 112 REsPub, lede il principio della proporzionalità: tale limitazione non sarebbe infatti idonea a garantire la tranquillità dei clienti, nella misura in cui non vengono differenziati - come in concreto - i singoli generi d'esercizi pubblici. Inoltre essa non sarebbe necessaria a tutelare tale scopo,

né sarebbe in ragionevole relazione con quest'ultimo.

5.- a) La libertà di commercio e d'industria (nel nuovo testo costituzionale denominata libertà economica) garantita dall'art. 31 vCost. (e ora dagli art. 27 e 94 Cost.) protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale e volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 125 I 276 consid. 3a, 124 I 107 consid. 3a e relativi rinvii). L'installazione e l'esercizio di apparecchi da gioco all'interno di esercizi pubblici costituisce un'attività economica che consente ai gestori di conseguire un guadagno: tale attività è quindi, in linea di principio, protetta dalla citata garanzia costituzionale.
Come tutte le libertà fondamentali, anche la libertà di commercio e d'industria non è assoluta, ma può essere soggetta a limitazioni. L'art. 31 cpv. 2 vCost. conferisce ai Cantoni la facoltà di apportare restrizioni di polizia al diritto di esercitare liberamente un'attività economica al fine di tutelare l'ordine pubblico, la salute, i buoni costumi e la buona fede nei rapporti commerciali come pure di prevedere limitazioni fondate su motivi di politica sociale (DTF 125 I 417 consid. 4a, 124 I 310 consid. 3a e rispettivi riferimenti). Tali misure devono poggiare su di una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico preponderante e limitarsi, conformemente al principio della proporzionalità, a quanto necessario per realizzare gli scopi d'interesse pubblico perseguiti (DTF 125 I 417 consid. 4a, 124 I 107 consid. 3b, 123 I 12 consid. 2a con rinvii; cfr. anche art. 36 Cost.). Non sono invece consentite limitazioni basate su ragioni di politica economica, ossia misure che intervengono nel gioco della libera concorrenza per favorire certi rami di attività lucrativa e per dirigere l'attività economica secondo un piano prestabilito (DTF 125 I 417 consid. 4a e richiami).

b) Il fatto di limitare l'installazione e l'esercizio di apparecchi da gioco all'interno di esercizi pubblici, e particolarmente il divieto di installare un gioco supplementare, non costituisce una restrizione grave della libertà di commercio e d'industria (cfr. nello stesso senso DTF 101 Ia 349 consid. 4, 106 Ia 267 consid. 2). Di conseguenza, il Tribunale federale esamina unicamente dal profilo dell'arbitrio se la restrizione in parola poggia su una sufficiente base legale. È pure alla luce dell'arbitrio che vaglia l'interpretazione e l'applicazione del diritto cantonale, mentre valuta liberamente se l'applicazione non arbitraria del medesimo sia compatibile con la predetta libertà fondamentale (DTF 124 I 310 consid. 4b, 121 I 326 consid. 2b e rinvii; Kälin, op. cit. , pag. 177 segg.).

6.- a) Il ricorrente sostiene anzitutto che il provvedimento querelato è carente dal profilo della base legale, poiché poggia su disposizioni (gli art. 111 e 112 REsPub) che prevaricano il contenuto della norma di delega (l'art. 54 LEsPub, a sua volta insufficiente alla luce dei requisiti costituzionali in materia di delega) e gli scopi perseguiti dalla legge sugli esercizi pubblici.

b) Un'autorità amministrativa può promulgare una regolamentazione che contempli delle restrizioni alla libertà di commercio e d'industria, purché sussista una delega legislativa (SJ 1998 pag. 489 consid. 4b/aa e richiami; René Rhinow, Commentario della Costituzione federale svizzera, n. 155 segg. ad art. 31). Per costante giurisprudenza, una tale delega è ammissibile se non è esclusa dal diritto (costituzionale) cantonale, se è contenuta in un atto avente qualità di legge in senso formale e se è limitata ad una materia determinata; se la regolamentazione specifica non influenza in modo importante la posizione giuridica dei cittadini, non vanno poste esigenze troppo severe quanto alla precisione della norma di delega (cfr. DTF 118 Ia 245 consid. 3b, 305 consid. 2b; SJ 1998 pag. 489 consid. 4b/aa; ZBl 98/1997 pag. 75 consid. 5d/aa e relativi rinvii; Kälin, op. cit. , pag. 191). Nel caso specifico questi criteri sono adempiuti. In primo luogo va rilevato che il diritto (costituzionale) ticinese non esclude la delega di competenze legislative all'autorità amministrativa, cosa che il ricorrente del resto non mette in dubbio. In secondo luogo, la delega posta all'art. 54 LEsPub è prevista in una legge in senso formale, adottata dal
legislativo cantonale. Essa è poi limitata ad una materia determinata, in quanto concerne le condizioni per l'installazione degli apparecchi e la fissazione del loro numero. Il fatto che la norma di delega si limiti a sancire i principi, precisando poi che incombe al Consiglio di Stato stabilire per regolamento le condizioni per l'installazione e il numero di apparecchi consentiti, è sufficiente per ritenere soddisfatte le esigenze costituzionali.

c) Per il resto non è arbitrario ritenere che gli art. 111 e 112 REsPub permangono nel quadro della norma

di delega e che adempiono le finalità della legislazione cantonale sugli esercizi pubblici. In primo luogo, non si può seriamente mettere in dubbio che le disposizioni menzionate stabiliscono condizioni per l'installazione e il numero degli apparecchi da gioco, come sancito dalla norma di delega.
Non è poi arbitrario ritenere che le norme in parola siano in linea con gli scopi della legislazione sugli esercizi pubblici, indicati all'art. 1 LEsPub, ossia disciplinare la conduzione degli esercizi, promuovendo la qualità dei servizi offerti nel rispetto, tra l'altro, delle esigenze di sicurezza e di ordine pubblico. Di per sé, il fine di tutelare anche gli avventori non interessati agli apparecchi da possibili disturbi arrecati dall'uso degli stessi, rispettivamente la determinazione di un numero massimo di apparecchi, può essere inteso, senza arbitrio, come misura d'ordine volta a disciplinare la conduzione degli esercizi pubblici, in conformità all'art. 1 LEsPub.

d) Dal profilo dell'interpretazione e applicazione del diritto cantonale rimane da esaminare, alla luce dell' arbitrio, se il gioco del biliardo rientri nel campo di applicazione delle norme limitative. Il ricorrente nega che il biliardo sia un äpparecchio da giocoäi sensi dell' art. 54 LEsPub e 112 REsPub, mentre il Consiglio di Stato è di avviso contrario. Ora, questi disposti non precisano tale nozione. Neppure i materiali, in particolare il Messaggio n. 4661 del 1°luglio 1997, con cui il Governo ha proposto al Gran Consiglio ticinese la modifica di alcuni articoli della legge sugli esercizi pubblici, segnatamente l'art. 54 LEsPub, forniscono una risposta. A sostegno della propria conclusione, l'Esecutivo ticinese si è limitato a richiamare la citata sentenza del Tribunale cantonale amministrativo apparsa in RDAT 1982 n. 96 pag. 208 segg. : in tale giudizio, emanato sotto l'egida del vecchio ordinamento sugli esercizi pubblici e concernente in primo luogo due flippers, il biliardo è stato effettivamente incluso nel conteggio degli apparecchi da gioco. Orbene, l'arbitrio non può essere ravvisato già nella circostanza che la portata data dalle autorità ticinesi alle norme citate sia opinabile, oppure che un'altra soluzione
sarebbe immaginabile o addirittura preferibile; un'interpretazione e applicazione scorretta del diritto cantonale deve invece risultare insostenibile in modo manifesto e riconoscibile a prima vista (sulla nozione di arbitrio: DTF 125 I 166 consid. 2a, 124 I 310 consid. 5a e relativi richiami). In concreto, gli estremi per ammettere l'arbitrio non sono dati: in linea generale va rilevato che la nozione di äpparecchioïon sembra esclusivamente significare, in senso stretto, äpparecchio automaticoï(come ad esempio un flipper o un gioco elettronico d'intrattenimento); nella lingua italiana, il termine äpparecchioïndica comunemente, e in un'ampia accezione, un ïcomplesso di elementi collegati, ciascuno destinato ad una particolare funzione e tutti insieme coordinati in vista di una finalità specificaï(Giacomo Devoto/ Gian Carlo Oli, Il dizionario della lingua italiana, Firenze 1990, pag. 805). Nel caso del gioco del biliardo, non è assolutamente insensato ritenere che il tavolo da gioco costituisca un apparecchio nel senso appena indicato, in quanto costituito da più elementi, come le sponde, le buche e anche il congegno automatico per la distribuzione delle palline, il quale - per stessa ammissione del ricorrente - è oggetto
di licenza ai sensi della legge ticinese sull' esercizio del commercio e delle professioni ambulanti, e degli apparecchi automatici, del 1°marzo 1966 [LCAmb].
Inoltre, indipendentemente dalla qualifica come sport, il biliardo, perlomeno quando è installato in un esercizio pubblico, è destinato anche e soprattutto all'intrattenimento ludico degli avventori. Su questo punto, la decisione impugnata resiste alle critiche ricorsuali.

7.- a) Resta da verificare - liberamente - se la normativa ticinese che limita il numero degli apparecchi da gioco negli esercizi pubblici, attuata in concreto con l' assoggettamento del biliardo a tale restrizione, rispettivamente con il divieto di installare un gioco supplementare, abbia riscontro in un interesse pubblico preponderante e sia conforme al principio della proporzionalità. In merito, il Tribunale federale tiene conto della libertà d'azione e d'apprezzamento tradizionalmente riconosciuta al legislatore cantonale per quanto concerne la regolamentazione degli esercizi pubblici (v. DTF 116 Ia 113 consid. 2c; ZBl 88/1987 pag. 364 consid. 6c; RDAT 1996 II n. 55 pag. 185 consid. 6).

b) Lo scopo dell'ordinamento limitativo litigioso è indicato dal Consiglio di Stato esclusivamente con la tutela della tranquillità degli avventori. Nel caso del biliardo il criterio essenziale da ritenere sarebbe, secondo l'Esecutivo cantonale, la turbativa cagionata dalla mole del tavolo da gioco e dal movimento dei giocatori agli altri avventori del ritrovo, non interessati al gioco. Riferita ai caffé-bar che, come in rassegna, costituiscono locali animati e sono frequentati da giovani che cercano l' intrattenimento, quest'argomentazione è paradossale.

Neppure si può seriamente sostenere che il biliardo crei particolare disturbo, ove, come in concreto, il tavolo sia ubicato in una sala separata, principalmente destinata ad apparecchi da gioco (nello stesso senso la citata sentenza del Tribunale cantonale amministrativo, in RDAT 1982 n. 96 pag. 208 segg.). Occorre poi rilevare che a prescindere dalla mole del tavolo da gioco e dal movimento dei giocatori - che non paiono comunque argomenti di rilievo - esistono notoriamente fonti di rumore e di ingombro più significative, come ad esempio il volume alto della musica, il vocìo, il numero elevato di clienti, altri tipi di giochi che possono suscitare discussioni animate (come i
giochi delle carte), o che possono risultare, a dipendenza del loro posizionamento, pericolosi (come il gioco delle freccette).
Pertanto, non si vede come il solo fine della tutela della tranquillità dei clienti sia, nel caso concreto, più efficacemente perseguito con la rimozione di un gioco supplementare quale il biliardo.

La motivazione del Consiglio di Stato è insufficiente per giustificare una restrizione della libertà di commercio e d'industria. Ciò non conduce tuttavia all'accoglimento del gravame: per giurisprudenza costante, il Tribunale federale può, infatti, rinunciare all'annullamento della decisione impugnata se il suo risultato (dispositivo) può senz'altro essere confermato con altri motivi. Questo è il caso nella vertenza in esame. Al riguardo giova rilevare che tale modo di procedere, comunque da esercitare con riserbo e solo se la situazione giuridica appare sufficientemente chiara, è consentito anche quando il Tribunale federale è chiamato, come in concreto, a pronunciarsi con piena cognizione (DTF 122 I 257 consid. 5, 106 Ia 310 consid. 1b; Pra 86/1997 n. 59 pag. 313 consid. 4e e relativi rinvii).

c) Anzitutto va premesso che né l'ordinamento ticinese sugli esercizi pubblici, né la decisione impugnata vietano attività accessorie, occasionali oppure servizi destinati all'intrattenimento e all'animazione di un ritrovo pubblico, come ad esempio la messa a disposizione di giochi e l'organizzazione di passatempi o di piccole rassegne. In questo senso non sanciscono un divieto generale d'installare apparecchi da gioco nei locali ticinesi, né vietano la pratica del biliardo: perché la collocazione di un tavolo da biliardo sia, nel caso del ricorrente, conforme alla normativa sugli esercizi pubblici, è sufficiente ch'egli rimuova uno qualsiasi degli ulteriori quattro giochi installati.
D'altra parte, la libertà di cui fruisce il Cantone nell'ambito della regolamentazione degli esercizi pubblici gli consente di stabilire per via normativa delle restrizioni a tali attività accessorie o servizi, purché rispondano ad un interesse pubblico sufficiente. Ora, limitazioni in questo senso possono, ad esempio, essere finalizzate a garantire l'ordine e l'igiene nei ritrovi, nonché a tutelare la salute degli avventori. Al pari, possono sussistere motivazioni di politica sociale, intese ad esempio a prevenire un'utilizzazione smisurata di apparecchi da gioco da parte dei clienti. In questo quadro, il Cantone può legittimamente prevedere per gli esercizi pubblici diverse categorie di patenti, così come non gli è impedito di tutelare il carattere e la destinazione dell'esercizio pubblico, predisponendo le distinzioni - anche a livello di servizi dispensabili - che ritiene opportune. Un ordinamento cantonale può pertanto contemplare delle misure per evitare che un servizio di ristorazione come un caffé-bar venga trasformato di fatto, a seguito dell'installazione di un numero elevato di apparecchi, in una sala giochi, tanto da non più corrispondere alla destinazione prevista dal tipo di patente rilasciata. In queste condizioni
l'interesse pubblico prevale su quello privato volto al conseguimento di un reddito, perlomeno quando attiene ad un'attività complementare come la messa a disposizione a titolo oneroso di apparecchi da gioco in un ritrovo pubblico (cfr. in generale ZBl 88/1987 pag. 451 consid. 5b; Rhinow, op. cit. , n. 164 e 206 segg. ad art. 31). Il principio della limitazione del numero di apparecchi da gioco previsto nel diritto ticinese si inserisce nel contesto degli interessi pubblici indicati, specificamente se riferito alla tutela delle caratteristiche e della destinazione dei caffé-bar, che non sono quelle di una sala giochi (la cui conduzione, va detto per inciso, non è disciplinata dalla normativa ticinese sugli esercizi pubblici). Da questo profilo, l'ordinamento litigioso non è lesivo della libertà economica.

d) Una limitazione deve però anche essere conforme al principio di proporzionalità, apparire cioè come un mezzo necessario, efficace ed adeguato per realizzare, tutelando il più possibile la libertà del singolo, lo scopo d'interesse pubblico ricercato e non eccedere quanto è indispensabile per conseguirlo (DTF 125 I 474 consid. 3, 109 Ia 33 consid. 4; RDAT 1996 II n. 54 pag. 178 consid. 5b e relativi riferimenti; Fritz Gygi/Paul Richli, Wirtschaftsverfassungsrecht, 2a ed., Berna 1997, pag. 106 segg.). Concretamente, per quanto riguarda il nu-

mero massimo di apparecchi da gioco consentiti negli esercizi pubblici ticinesi, l'art. 112 REsPub lo fissa in modo generale a due, rispettivamente a quattro se la struttura dispone di una sala principalmente destinata a tali apparecchi. Ulteriori differenziazioni non vengono operate. Certo, dal profilo della proporzionalità potrebbe essere preferibile che un ordinamento limitativo differenziasse, ad esempio, anche il genere e le caratteristiche del ritrovo pubblico nonché i tipi di apparecchi da gioco. Ma anche in assenza di tali distinzioni la regolamentazione ticinese non appare eccessivamente severa: in effetti essa lascia al gestore una libertà sufficiente quanto alla scelta del numero e
del tipo di apparecchi da gioco; inoltre, il numero massimo di apparecchi consentiti non è insignificante, nel senso che consente all'esercente, comunque, di predisporre un'animazione commisurata al tipo di ritrovo pubblico proposto, nonché ai desideri e ai bisogni della propria clientela. Nel caso specifico - come già osservato - il ricorrente deve semplicemente operare una scelta, ovvero rimuovere uno qualsiasi dei cinque giochi installati, quindi non necessariamente il biliardo. Per il resto, non spetta al Tribunale federale, quale Giudice costituzionale, dare indicazioni precise sul numero massimo di apparecchi e sul tipo di giochi tollerabili per ritenere ancora immutati la destinazione e il carattere originari di un determinato tipo di ritrovo pubblico:
questo è semmai compito del legislatore cantonale. Nel caso del Cantone Ticino, la spettanza è stata delegata al Consiglio di Stato, il quale ha adottato una soluzione conforme alla libertà di commercio e d'industria. La censura ricorsuale risulta pertanto infondata.

8.- a) Infine, il ricorrente fa valere una lesione del principio della parità di trattamento ancorato all'art. 4 vCost. (e ora art. 8 Cost.), avendo il Consiglio di Stato omesso di differenziare la prassi tra determinati giochi (flipper, giochi elettronici, footballini) da un lato, e il biliardo dall'altro, il quale, inoltre, a differenza dei primi, costituisce uno sport. Aggiunge poi che l'Esecutivo cantonale non computa nel novero degli apparecchi da gioco secondo l'art. 112 REsPub i tavoli da ping pong, i viali delle bocce, le piste da minigolf, il gioco degli scacchi - che sono tutti degli sport - né conteggia i mazzi di carte a disposizione degli avventori, le tavole di backgammon, di dama e consimili, benché tali attività non provochino turbative inferiori a quelle riferite al biliardo.

b) Nella misura in cui il ricorrente rimprovera al legislatore cantonale, rispettivamente al Consiglio di Stato, di non avere operato distinzioni, a livello di testo normativo, tra i differenti tipi di apparecchi da gioco, la censura è infondata. Il quesito posto dal ricorrente concerne, in realtà, la qualifica di un gioco (o di uno sport) quale apparecchio da gioco ai sensi dell'ordinamento limitativo.
Il tema riguarda pertanto, in definitiva, l'applicazione del diritto nel caso concreto. Certo, una distinzione tra i tipi di apparecchi da gioco potrebbe essere auspicabile a livello normativo: tuttavia, in quanto il diritto ticinese consente comunque, come nella fattispecie, un'applicazione differenziata in virtù della diversità delle situazioni, ossia delle diverse categorie di giochi, e quindi di operare distinzioni sorrette da motivi obiettivi e ragionevoli, il principio dell'uguaglianza giuridica è rispettato (cfr. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 400/401; René A. Rhinow/ Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basilea/Francoforte 1990, n. 69 B/II pag. 215 segg. con richiami). Per quanto attiene all'asserita disparità di trattamento del biliardo con gli sport e i giochi descritti, a livello di prassi delle autorità cantonali, il ricorrente non adduce alcun elemento concreto a sostegno della propria tesi, né dimostra che i casi da lui evocati corrispondano in tutti i punti essenziali con il proprio, tanto da ravvisarvi una disparità di trattamento che non trovi ragionevole riscontro nella diversità delle fattispecie (v. DTF 125 I 417 consid. 6b). Infine,
non fa valere di essere trattato in modo diverso, lesivo del principio della parità di trattamento, da altri esercenti in una situazione analoga alla sua, oppure che esisterebbero ¨sale giochiö ¨sale da biliardo¨ aventi più di quattro apparecchi da gioco - qualificabili come esercizi pubblici ai sensi dell'art. 2 LEsPub, in quanto vi si vendano cibi o bevande da consumare sul posto.

9.- Per le ragioni esposte il ricorso di diritto pubblico risulta infondato e come tale va respinto, nella misura in cui è ammissibile. Visto l'esito del gravame, le spese vanno poste a carico del ricorrente (art. 156 cpv. 1, art. 153 e 153a OG).

Per questi motivi,

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 2000.– è posta a carico del ricorrente.

3. Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, al Dipartimento delle istituzioni e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.
Losanna, 31 agosto 2000 MDE

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

Il Cancelliere,